

OCDE

GRUPO SECTORIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO.

INSTRUMENTOS DE POLITICA DESTINADOS A INFLUIR SOBRE LA FORMA
Y LA ESTRUCTURA DEL DESARROLLO URBANO Y SOBRE LA IMPLANTA-
CION Y LA DISTRIBUCION DE LA EXPANSION URBANA.

PRESENTACION DEL CASO DE ESPAÑA

por

FERNANDO DE TERAN

Dr. Arquitecto y Urbanista

Subdirector General de Cooperación
de la Dirección General de Urbanismo.
(Ministerio de la Vivienda. Madrid).

Con la colaboración de

Juan Angelet (Economista)

Julio Vinuesa (Geógrafo)

María José Rodríguez Tarduchi (Arquitecto-urbanista)

Luis Moya (Arquitecto-Urbanista)

Preparado para la quinta reunión del Grupo Sectorial sobre el Medio Am-
biente Urbano (París-Noviembre-1973).

Madrid, Julio 1973

0. - INTRODUCCION. GENERAL.

1. - BREVE INTRODUCCION SOBRE LOS PROBLEMAS GENERALES QUE PLANTEA LA URBANIZACION EN ESPAÑA. ALGUNOS DATOS QUE PERMITAN APRECIAR LA IMPORTANCIA DE LOS MOVIMIENTOS - MIGRATORIOS Y EL DESEQUILIBRIO REGIONAL.

1. - Datos generales.
2. - Políticas de Desarrollo.

2. - CONFIGURACION Y ANTECEDENTES DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN ESPAÑA.

1. - Planificación física.
2. - Preparación de suelo urbanizado.
3. - Desarrollo regional.
4. - Planificación económica.

3. - INSTRUMENTOS DE POLITICA DESTINADOS A INFLUIR SOBRE LA FORMA Y LA ESTRUCTURA DEL DESARROLLO URBANO Y SOBRE LA IMPLANTACION DE LA DISTRIBUCION DE LA EXPANSION URBANA.

3.1. - Política urbanística.

3.1

3.1.1. - Planificación física.

1. - Práctica
2. - Características y efectos.
3. - Perspectivas.

3.1.2. - Preparación de suelo urbanizado.

1. - Los polígonos.
2. - Bases jurídicas y económicas.
3. - Objetivos.
4. - Evaluación.
5. - Programa ACTUR
6. - Cuadro Resumen de la actuación del Instituto Nacional de Urbanización.

3.2. - Política de Desarrollo Regional.

3.2.1. - Los Polos de Desarrollo Industrial.

1. - Introducción.
2. - La Política de Desarrollo Regional anterior a los Planes de Desarrollo.
- 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9. - La Política de Desarrollo Regional en los dos primeros Planes de Desarrollo.
- 11, 12, 13 y 14. - La Política de Desarrollo Regional en el Tercer Plan de Desarrollo.

3.2.2. - Evaluación de la Política de Polos.

- 1, 2. - Introducción.
- 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9. - Resultados.
- 10, 11, 12, 13. - Costes.
14. - Conclusiones y cuadros.

4. - LA UTILIZACION DE ESTAS POLITICAS EN DOS CIUDADES ESPAÑOLAS DE TAMAÑO MEDIO.

4.1. - El caso de Huelva.

4.1.1. - Aspectos geográficos.

4.1.2. - Infraestructura y servicios.

1. - Carreteras.
2. - Ferrocarril.
3. - Puerto.
4. - Aeropuerto.
5. - Servicios urbanos.
6. - Desarrollo turístico.

4.1.3. - Proceso de crecimiento.

4.1.4. - Planificación urbanística.

1. - Planes.
2. - Polígonos.
3. - Polo.

4.1.5. - Desarrollo regional.

- 1, 2, 3. - Características legales y socioeconómicas del Polo y zona de influencia en la provincia.
- 4, 5, 6. - Evolución de la población, la renta y el empleo.

7, 8, 9, 10 y 11. - Resultados específicos de la política de Polos.

12, 13. - Recursos públicos destinados al Polo.

14. - Desarrollo urbano.

4.1.6. - Protección del Medio Ambiente.

4.2. - El caso de Córdoba.

4.2.1. - Aspectos geográficos.

4.2.2. - Infraestructura y servicios.

1. - Carreteras.

2. - Ferrocarril.

3. - Aeropuerto.

4. - Servicios urbanos.

4.2.3. - Proceso de crecimiento.

4.2.4. - Planificación urbanística.

1. - Planes.

2. - Polígonos.

3. - Polo.

4.2.5. - Desarrollo regional.

1, 2, 3. - Características generales.

4, 5, 6. - Evolución de la población, la renta y el empleo.

7. - Resultados de la política de Polos.

8. - Desarrollo urbano.

4.2.6. - Protección del Medio Ambiente.

5. - BREVE EXPOSICION DEL CASO DE MADRID COMO EJEMPLO DE GRAN CIUDAD.

5.1. - Aspectos geográficos.

5.2. - Infraestructura y servicios.

1. - Carreteras.

2. - Ferrocarriles.

3. - Aeropuertos.

4. - Electricidad.

5. - Agua.

0. - INTRODUCCION. GENERAL.

En su tercera reunión (25-27 de Octubre de 1.972) el Grupo Sectorial del Medio Ambiente Urbano, acordó realizar un análisis de los instrumentos de política destinados a influir sobre la forma y la estructura del desarrollo urbano y sobre la implantación y la distribución de la expansión urbana. Este análisis estaría ilustrado con las evaluaciones de esos instrumentos a través de la experiencia de una serie de países tomados como casos de estudio, entre los cuales se encontraba España. Para ello, cada uno de estos países debería preparar un documento sobre su propia experiencia, presentando un avance del mismo en la Cuarta reunión y el documento definitivo en la Quinta.

Entre la Tercera y la Cuarta reuniones del Grupo de Trabajo tuvo lugar un intercambio de puntos de vista entre la Representación española en aquel Grupo y el Secretariado del mismo, a efectos de fijar el alcance y contenido del documento a presentar por España. Y en dicha Cuarta reunión, (2-4 de Mayo de 1973) se presentó efectivamente un esquema inicial que fue aprobado por el Secretariado.

El presente documento se ha preparado pues siguiendo las líneas de aquel esquema inicial y las indicaciones contenidas en el "Informe provisional sobre el estado de avance del estudio", (documento V/ENV/73.7) distribuido por el Secretariado y examinado en la Cuarta reunión, en el cual se señala que la experiencia española debe estar, a su vez, ilustrada por el análisis de los casos de estudio concretos de Huelva, Córdoba y Madrid, para cuyas ciudades habrán de estudiarse principalmente las aplicaciones de aquellos instrumentos de política comprendidos en los siguientes conceptos:

- Incitaciones de los poderes públicos en favor de las implantaciones del sector privado (acción directa), por ejemplo:

- a) Subvenciones acordadas para el capital, la mano de obra y el suelo, en vista a la instalación de fábricas y oficinas, primas, préstamos a bajo interés y garantías, desgravaciones fiscales, dotación de remuneraciones, preparación de suelo y de edificaciones.

- Localización y realización de la infraestructura general (acción directa), por ejemplo:
 - a) Comodidades-transportes, comunicaciones, agua, combustibles, energía, saneamiento, viario.
 - b) Servicios públicos-enseñanza, distracciones, cultura, sanidad, bienestar.
- Planificación y coordinación, control y reglamentación de la preparación del territorio (acción indirecta), por ejemplo:
 - a) Utilización, densidad, intensidad y calendario de la preparación considerados desde el punto de vista de los controles o de la zonificación.
 - b) Organismos de coordinación que aplican directrices y criterios de funcionamiento y de financiación - Comités interministeriales, sociedades de desarrollo a nivel estatal, provincial o de ciudad nueva.
 - c) Reglamentación de los alquileres de vivienda y de los precios de los terrenos.

Por otra parte, los criterios de evaluación sugeridos por el mismo documento citado para establecer el cuadro analítico, se referían a las siguientes cuestiones cruciales:

1. Expansión o regresión cuantitativa (variaciones de tamaño de las zonas urbanas definidas desde el punto de vista funcional).
2. Desarrollo cualitativo (relaciones principales existentes entre los elementos estructurales o constitutivos en el interior de las zonas urbanas).
3. Dinámica de la política del sector público para crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico automantenido, acompañado de un aumento del número de empleos y de ingresos, y las condiciones suficientes de equidad que aseguran -

la igualdad de acceso a los servicios, las estructuras laborales y sociales armoniosas y los equilibrios ecológicos entre el medio construido y el medio natural en el interior de las zonas urbanizadas.

El presente documento recoge en primer lugar una descripción general de las políticas aplicadas en España en materia de localización y distribución de la expansión urbana, y de influencia en la forma y estructura del desarrollo urbano. En la segunda parte se plantea el análisis casuístico de Huelva, Córdoba y Madrid, como ejemplificación concreta de la parte anterior, en los niveles de tamaño medio, las dos primeras, y de gran ciudad, la tercera, para servir en cada caso a los objetivos señalados en el documento V/ENV/73.7, consistentes en preparar un estudio final comparativo de los instrumentos utilizados para estimular la expansión de ciudades pequeñas y de tamaño medio, y para orientar el crecimiento de las grandes áreas metropolitanas.

El interés que puede tener la exposición de la experiencia española, no es el de ofrecer unos resultados maduros y plenamente satisfactorios, sino más bien el de la presentación de un proceso en marcha, todavía joven, que avanza con tanteos, equivocaciones, rectificaciones e insuficiencias.

Existe una dificultad inicial, tanto para comprender la experiencia española como para explicarla brevemente. Es la diversidad y complejidad del mecanismo institucional a través del cual se desarrollan las actuaciones de los diversos organismos administrativos que utilizan los instrumentos de política a que se refiere este documento. Es más clara cada vez la necesidad de una reorganización de la Administración española que tenga en cuenta la integración de la política de planificación económica con la de planificación territorial. Esta dificultad aconseja, por motivos de claridad expositiva, presentar inicialmente una breve síntesis histórica de la configuración y los antecedentes del proceso de planificación en España distinguiendo entre la planificación urbanística tradicional y las medidas de política urbanística, por una parte, y por otra, la planificación económica y el desarrollo regional, de más reciente incorporación.

1. BREVE INTRODUCCION SOBRE LOS PROBLEMAS GENERALES QUE PLANTEA LA URBANIZACION EN ESPAÑA. ALGUNOS DATOS QUE PERMITAN APRECIAR LA IMPORTANCIA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y EL DESEQUILIBRIO REGIONAL.

DATOS GENERALES.

1. Superficie del país: 504,750 Km².
 Población total: 33.956.000 habitantes.
 Índice de crecimiento demográfico: 1'05% anual.
 Población activa: 12.700.000 habitantes (37'5% del total)
 Población urbana: 18.652.000 habitantes (referida a ciudades de más de 20.000 habitantes).
 Índice de crecimiento demográfico urbano: 3'4% anual .
 Porcentaje de población urbana: 55'3% del total.
 Incremento de la población urbana entre 1950 y 1960: 7.500.000 habitantes.
 Población urbana esperada para el año 2000: 35.176.000 habitantes.
 Población total esperada para el año 2000: 45.500.000 habitantes.

Estos datos muestran el rápido proceso de crecimiento urbano que sigue el país, con paralelo despoblamiento rural. Conviene añadir que este crecimiento dista mucho de ser homogéneo. De las cincuenta provincias en que se divide el territorio nacional, veintitrés de ellas han visto disminuir su población entre 1960 y 1970.

Los importantes movimientos migratorios internos de los últimos veinte años se han producido fundamentalmente del centro a la periferia, de las áreas rurales a las ciudades y de toda la nación a las grandes áreas metropolitanas. Puede calcularse que entre 1960 y 1970, han cambiado de lugar de residencia más de 3.000.000 de personas, siendo las grandes ciudades los centros receptores.

Las previsiones indican que estos movimientos han de continuar a ritmo rápido en los próximos años y que en 1980 el 47% de la población total residirá en ocho provincias (Alicante, Barcelona, La Coruña, Madrid, Oviedo, Sevilla, Valencia y Vizcaya) que representan el 13% de la superficie del país.

Existen cuatro ciudades de más de 500.000 habitantes (Madrid: 3 millones; Barcelona 1'9 millones; Valencia y Sevilla, 0'5 millones). Otras cuatro tienen poblaciones comprendidas entre 250.000 y 500.000 habitantes (Zaragoza, Málaga, Bilbao y Murcia). Se puede decir que la mayor parte de las aglomeraciones urbanas se sitúan a lo largo del litoral, aunque evidentemente existen excepciones, especialmente el caso de Madrid. El reparto de la población sobre el territorio es pues muy desigual, siendo en conjunto también desigual el reparto geográfico del nivel económico y social, que es más elevado en la población urbana. En las provincias más desarrolladas, la renta por asalariado es en dos veces y media más elevada que en las menos desarrolladas. La población activa abandona el modo de vida agrícola para pasarse a actividades industriales y terciarias. Se calcula que más de 100.000 personas abandonan anualmente el sector agrícola.

España tiene pues planteados importantes problemas sociales y económicos de desequilibrio regional, que se explican geográficamente por las altas diferencias de potencial natural básico entre las diversas regiones, las cuales, además, tienen también dificultades geográficas de interconexión. Estos problemas se han agravado en los últimos veinte años por la intensidad de los movimientos migratorios produciéndose fenómenos de congestión en las grandes concentraciones urbano-industriales. Por ello, la repercusión de este proceso sobre las ciudades españolas ha sido grave en cuanto a su estructura y fisonomía, que se caracterizan, en general, por la compactación de las partes centrales y el desorden periférico, con notable aumento especulativo del precio del suelo y déficits de infraestructura y equipo social, siendo especialmente graves los problemas de circulación generados por el considerable aumento del parque automovil, que se ha cuadruplicado entre 1960 y 1970.

Otro problema importante, directamente relacionado con los anteriores, es el originado por la enorme afluencia turística extranjera (treinta y dos millones y medio de visitantes en 1972), y la creciente demanda nacional de movilidad vacacional y de segunda vivienda. Esto ha dado lugar a importantes procesos de invasión del espacio rural, realizados frecuentemente de forma desordenada, con la correspondiente degradación del paisaje y del medio ambiente natural.

POLITICAS DE 2. Para hacer frente a los problemas que brevemente se acaban de señalar, se ha planteado en España una estrategia nacional que incluye una serie de acciones de política económica, cuyo propósito es equilibrar el desarrollo sin frenar el alto ritmo de crecimiento del producto nacional bruto y la vitalidad de las áreas más dinámicas con alto grado de industrialización. Es preciso señalar que, a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, de las mejoras introducidas en los últimos años y de la importancia creciente que se le concede, el sistema español de planificación nacional no está aún tan desarrollado como en otros países europeos. Una cierta inmadurez de las técnicas, la falta de fundamentos metodológicos, una inadecuada organización de las funciones y de la coordinación de los distintos organismos de la Administración que tienen repartidas las competencias y cuyas acciones inciden sobre el territorio desde sus respectivos sectores, la falta de recursos de la Administración Local, son algunos de los obstáculos institucionales que inevitablemente dificultan la tarea.

Esto obliga, al examinar las políticas y estrategias de urbanización y la forma y los instrumentos con que es abordado el control del desarrollo urbano, a considerar separadamente los aspectos de aquella estrategia nacional cuyos efectos son mas influyentes: la política de desarrollo regional y la política urbanística.

La política de desarrollo regional consiste en una amplia variedad de programas parciales de agricultura, industria, obras públicas, -

etc. que afectan a regiones con estructuras económicas inadecuadas, tanto agrícolas como industriales que producen problemas de paro y de emigración.

La política urbanística comprende por una parte una acción general de planeamiento físico para prever y controlar el crecimiento de las ciudades y por otra parte acciones específicas de preparación de suelo urbanizado, para vivienda o industria, bien al servicio de la política de desarrollo regional o bien en atención a las necesidades de las áreas urbanas más dinámicas.

Se expondrán a continuación las principales características y experiencias de ambas políticas. Para ello parece necesario hacer previamente unas referencias al proceso histórico.

2. CONFIGURACION Y ANTECEDENTES DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN ESPAÑA.

PLANIFICACION FISICA.

1. En España existe planeamiento urbanístico desde mucho tiempo antes que planificación económica. Durante los años 40 se formalizó, con expresión en planes concretos de ciudades españolas, un proceso de definición y metodología, incorporando la distinción entre Plan General (visión normativa de conjunto con apoyo en la zonificación como clave conceptual) y Planes Parciales (referidos a sectores individualizados con precisión de tratamiento hasta llegar a la configuración formal de la edificación). Este proceso alcanza su definitiva formulación e institucionalización en la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" de 1956.

El objeto de esta Ley es la "ordenación urbanística" de todo el territorio nacional, considerando el planeamiento como base necesaria y fundamental para la misma.

Para ello la Ley establece una jerarquizada serie de planes territoriales que van desde el Plan Nacional de Urbanismo hasta los Planes

Parciales, así como el complejo mecanismo de regulación del régimen jurídico del suelo, encaminado a asegurar la utilización del mismo conforme a la "función social de la propiedad".

En la concepción de la Ley, el planeamiento desborda los límites propiamente urbanos para extenderse sobre el territorio abarcando términos municipales completos, comarcas o provincias.

Los Planes Generales (un término municipal) y los Comarcales (varios términos municipales) clasifican el suelo en tres categorías: urbano, de reserva urbana y rústico, siendo la intención de la Ley que el suelo rústico quede preservado de toda edificación que contradiga su carácter y que la ciudad se extienda solamente sobre los terrenos calificados como de reserva urbana, a través de la aprobación de los oportunos Planes Parciales y Proyectos de Urbanización correspondientes. Solamente así, el suelo de reserva urbana puede transformarse en suelo urbano, que es el único legalmente apto para ser edificado. Esta transformación del suelo puede ser realizada por actuación pública o bien confiada al particular, siempre que se ajuste a las previsiones establecidas en el Plan General, tanto en lo referente a los usos, como al volumen edificable, como el trazado viario, como a la reserva de espacios para equipo social.

Los Planes Comarcales han nacido por algunos de estos tres procesos:

- a) por el desbordamiento de alguna gran ciudad sobre el territorio circundante, de tal modo que para planear su desarrollo era preciso contar con otros términos municipales adyacentes cuyos problemas derivan de esa ciudad importante.
- b) por la necesidad de planear conjuntamente una zona estructuralmente compleja, donde existen varios núcleos urbanos con relaciones suficientemente importantes como para impedir una planificación independiente.

- c) por el deseo de dar tratamiento unificado y coherente a una zona de amplitud supramunicipal sobre la que se prevén determinadas modificaciones o alteraciones importantes (influencia del turismo, industrialización, etc.).

Todas las Áreas Metropolitanas del país se han planeado en forma de planes comarcales.

En otro escalón más amplio figuran los Planes Provinciales, que aparecen en la Ley como una aproximación al nivel regional existente en otras legislaciones. Están configurados como instrumentos de actuación sobre la realidad física para establecer "la ordenación de la estructura urbanística" del territorio provincial, garantizar la coherencia y coordinación de los Planes Generales o Comarcales de los municipios incluidos y proponer las normas generales de uso del suelo donde no hubiere planeamiento. El uso que en la práctica se ha hecho de estos Planes Provinciales ha sido muy limitado: Plan Provincial de Guipúzcoa (empezado en 1941 y aprobado en 1968), Plan Provincial de Barcelona (aprobado en 1963) y Plan Provincial de Baleares (aprobado en 1972).

Dentro de la sistematización de la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana", y de su expresa intención de basar toda la política urbanística en una planificación física general, aparece como una aspiración culminante la elaboración del Plan Nacional de Urbanismo, encargado de "configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población". No se dan en la Ley mayores precisiones respecto a este ambicioso y precursor objetivo, que en la realidad no ha pasado de ser una aspiración, a pesar de que en diversas ocasiones se hayan acometido algunos estudios previos para su formulación.

PREPARACION DE SUELO URBANIZADO.

2. Pero la ordenación establecida por los Planes Generales es una previsión simplemente pasiva de distribución de usos del suelo y configuración ordenadora de la estructura general de las ciudades. Por ello, para desarrollar activamente una política urbanística, se creó en 1959, adscrito al Ministerio de la Vivienda un organismo estatal encargado de adquirir y urbanizar suelo para acoger viviendas o industrias dentro de las previsiones de los Planes Generales. Este organismo, que se llama actualmente Instituto Nacional de Urbanización, recibió inmediatamente el encargo de preparar el suelo urbanizado necesario en las ciudades españolas para desarrollar en ellas los planes del Instituto Nacional de la Vivienda. Por otra parte se encargó también desde el primer momento de preparar la operación de la Descongestión de Madrid.

El Instituto Nacional de Urbanización ha venido actuando a través de los llamados "polígonos", es decir fragmentos territoriales de extensión variable (adquiridos algunas veces por avenencia con los propietarios del suelo, aunque normalmente por expropiación), que son luego totalmente urbanizados de acuerdo con un plan detallado que fija las características de la edificación que habrá de venir a ellos bien sean viviendas o industrias según se trate de polígonos residenciales o industriales. Una vez terminada la urbanización, el Instituto vende las parcelas edificables a la iniciativa privada o las cede a los organismos encargados de la construcción de viviendas económicas.

La Descongestión de Madrid estaba planteada como una operación destinada a frenar el crecimiento demográfico de esta ciudad, fijando una parte de la población rural que emigraba ya entonces hacia la capital, mediante el desarrollo de núcleos pequeños existentes. Se eligieron cinco núcleos (Guadalajara, Toledo, Manzanares, Alcázar de San Juan, y Aranda de Duero) en función de factores geográficos y de accesibilidad y en ellos actuó el Instituto Nacional de Urbanización pre-

parando importantes polígonos industriales y residenciales, con capacidad para unos 400.000 habitantes en total y unos 130.000 empleos.

DESARROLLO REGIONAL.

3. Con independencia de esta política urbanística desarrollada por el -- Ministerio de la Vivienda, existían también desde antiguo otras actuaciones sobre el territorio, desarrolladas por otros órganos de la Administración en forma de programas concretos relativos a la creación de infraestructuras, a la mejora de la agricultura, a la construcción de presas y centrales hidroeléctricas o a la transformación de terrenos de secano en regadio, con creación de gran número de pequeños pueblos de colonos. Entre esos programas se cuentan el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz, iniciado en 1952 y otro plan semejante para la provincia de Jaén, iniciado en 1953, concebidos ambos como una impulsión regional a través de proyectos de irrigación, concentración parcelaria, ordenación rural, conservación del suelo, repoblación forestal, etc. En 1957 se inició también una política de inversiones estatales según los llamados "Planes Provinciales", (que no deben confundirse con los Planes Urbanísticos del mismo nombre definidos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) que son instrumentos de cooperación estatal para la resolución de problemas de interés local, tales como abastecimientos de aguas, alcantarillados, caminos, electrificación, creación de centros sanitarios, mercados, mataderos y centros asistenciales y culturales. Todas estas acciones distaban mucho de ser integrantes de una visión global y comprehensiva.

PLANIFICACION ECONOMICA.

4. Pero en 1963 se produce un hecho político de primera magnitud que tiene importantes repercusiones: Se crea la Comisaría del Plan de Desarrollo y se inicia la planificación del desarrollo económico como política del Gobierno. Se abre así una nueva etapa histórica en la cual España cuenta con un dispositivo para abordar la planificación global de la economía nacional. Desde entonces, la política de desarrollo regional se inscribe en el marco de la planificación económica con visión global. Del mismo modo, también la política urbanística=

queda sometida a las grandes directrices de los Planes cuatrienales de Desarrollo Económico y Social, si bien, como veremos luego, de manera vaga e imprecisa, sin conexión real excepto en lo relativo a la política de creación de suelo urbanizado para la implantación industrial.

3. INSTRUMENTOS POLITICOS DESTINADOS A INFLUIR SOBRE LA FORMA Y LA ESTRUCTURA DEL DESARROLLO URBANO Y SOBRE LA IMPLANTACION Y LA DISTRIBUCION DE LA EXPANSION URBANA.

3.1. Política urbanística.

3.1.1. Planificación física.

PRACTICA.

1. Como ya se expuso en el apartado 2 (antecedentes del proceso de planificación), la política urbanística española no es una cosa reciente.

Ya se aludió allí el sistema establecido por la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" de 1956, todavía vigente, para la planificación física del territorio, a través de una jerarquizada serie de planes territoriales y de una clasificación del suelo unida a un mecanismo para la utilización del mismo.

Con base en dicha Ley se ha venido desarrollando el planeamiento urbanístico de modo que en este momento, el número de municipios que tienen aprobados sus planes o lo están redactando ahora, está próximo al millar. Entre ellos se encuentran todas las ciudades de más de 50.000 habitantes y las que son capitales de provincia. La distribución geográfica de estos municipios con plan, indica que la actividad planificadora se ha dirigido a las zonas de mas virulencia: Las Costas mediterráneas y los Centros de producción industrial.

CARACTERISTICAS Y EFECTOS.

2. Hay un número importante de estos planes que están siendo revisados o lo van a ser en breve, ya que habiendo sido redactados durante el segundo tercio de este siglo, sus previsiones se encuentran so-

brepasadas por el ritmo real del desarrollo urbano que no previeron adecuadamente. Estos planes estaban concebidos inicialmente como continuación de un tipo de desarrollo histórico concéntrico, a partir de un casco antiguo, unos ensanches planeados añadidos en el siglo - pasado y una extensión periférica en mancha de aceite. La modesta estrategia de estos primeros planes se reducía, por lo general, a organizar el conjunto urbano por medio de una clasificación de usos del suelo en virtud de una zonificación en sectores, añadiendo algunas - áreas nuevas de crecimiento con apoyo en las infraestructuras existentes o en ampliaciones de las mismas, planeadas con visión unitaria y jerarquizada.

Esta concepción del planeamiento, que trataba de anticipar en el tiempo una imagen de lo que debería llegar a ser cada ciudad, fué sufriendo transformaciones hasta que en los últimos años se fué abriendo camino una nueva forma de entender el planeamiento más como proceso continuo y movil que como profecía estática, que resultaba dificilmente acomodable a la definición jurídica establecida en la Ley sobre - Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este, junto con otros im--portantes motivos de otro tipo (especulación del suelo, indisciplina - urbanística, lentitud procedimental, etc.) han conducido a un Proyecto de Reforma de la Legislación Urbanística, que todavía no está - aprobado, que trata de corregir algunos de los defectos de la situa--ción actual con base en la experiencia recogida, que no es muy satisfactoria.

En efecto, si se establece una comparación entre los objetivos orde--nadores que se proponía alcanzar la Ley sobre Régimen del Suelo y= Ordenación Urbana y la realidad urbanística y territorial del país, - no hay más remedio que convenir en que la Ley no ha tenido demasiado éxito y no ha impedido que el desarrollo urbano se caracterice - por una densificación, en muchos casos congestiva, de los cascos urbanos, al mismo tiempo que por un desorden periférico, producto de iniciativas inconexas, desarrolladas con poco respecto para las pre--visiones de los planes.

La discrepancia entre la forma en que la Ley preveía el encauzamiento del desarrollo urbano a través de los Planes urbanísticos y la forma en que realmente se ha producido este desarrollo en los últimos 16 años, se explica analizando la serie de actos que preceden a la edificación, entre los cuales se han deslizado importantes distorsiones del proceso legal aprovechando el desbordamiento del mismo ante la avalancha constructora.

Cuando se profundiza en la explicación de esta escasa eficacia real que ha tenido el ambicioso sistema establecido por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para controlar y dirigir el desarrollo urbano a través del planeamiento, salen siempre a relucir en primer lugar las dificultades inherentes al propio ordenamiento jurídico, su afán perfeccionista de rigor lógico, la dificultad de sus mecanismos, y la falta de identificación de los Ayuntamientos con el cuerpo de dicha Ley.

En una segunda aproximación aparece el tema de la inexistencia de una organización de la Administración española adecuada y coherente con los planteamientos y objetivos de esta Ley, la cual preveía la creación de un Consejo Nacional de Urbanismo, que no llegó a crearse, encargado de coordinar los planes y proyectos de los distintos departamentos ministeriales. La necesaria unidad de dirección, de objetivos y de programación no está así garantizada a ningún nivel administrativo en relación con la ordenación territorial, que no ha existido como preocupación gubernamental.

Pero hay una tercera explicación que no se ha puesto suficientemente de relieve: es la distorsión que ha supuesto la forma en que se ha conducido políticamente el desarrollo económico, en relación con los esquemas conceptuales e ideológicos sobre los que estaba trazada la Ley.

Los objetivos de ésta figuraban claramente en su preámbulo: "La acción urbanizadora debe preceder al fenómeno demográfico, y en vez

de ser su consecuencia debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico social".

No puede olvidarse que esta Ley, promulgada en 1956, pero elaborada durante varios años anteriores, responde a una visión del fenómeno urbano propio de la época. En todo el mundo es el momento de los planes restrictivos, de los cinturones verdes, de las pequeñas comunidades satélites integradas en la naturaleza, a las que se pensaba conducir los aumentos de población, calculados con una timidez que sólo los censos de 1960 descubrían lo equivocada que estaba, al poner de manifiesto la verdadera magnitud del crecimiento demográfico. No había empezado aún el auge de la motorización ni existían los problemas actuales de movilidad. El fenómeno turístico no era importante. Apenas se intuían las consecuencias del desarrollo económico y la producción de bienes de consumo. La organización empresarial de la industria era muy diferente. No se había manifestado todavía la importancia del sector terciario.

Pero por otra parte, a esta situación conceptual universal hay que añadir las características del momento español. A este respecto conviene recordar que la política económica española de 1956 era bastante diferente de la actual, ya que hasta 1957 no salió de la orientación autárquica, iniciándose el Plan de Estabilización y preparándose así el proceso posterior del Desarrollo.

Todo ello justifica que el planeamiento tuviera ese carácter estático del que ya se ha hablado, y que los planes se concibieran en gran medida como rígidas profecías que trataban de anticipar la situación final imaginada, con desconocimiento del carácter fluyente y dinámico del fenómeno urbano y de las complejas interdependencias y relaciones entre las distintas áreas urbanas. Se trataba de planteamientos, tanto conceptuales como operativos, que al amparo de un dirigismo=

que después ha resultado desplazado del sistema económico, no contaba con efectos tan decisivos como la movilidad industrial o la libertad de residencia.

En este sentido puede decirse que el Desarrollo Económico se planteó políticamente de modo que resultaba, en muchos aspectos, divergente respecto a los objetivos enunciados por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) fué elaborado justamente después del informe que había emitido, sobre la economía española, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, el cual había recomendado al gobierno español una política de estímulo al crecimiento global de la economía nacional, acompañada de medidas destinadas a favorecer la libre circulación de personas y capital, consejo que fué seguido, aunque acompañado del correctivo de la política de desarrollo regional. En consecuencia, los fenómenos acumulatorios urbano-industriales, propios de las primeras etapas de los procesos de crecimiento económico en régimen de mercado libre se intensificaron, con los correspondientes trasvases de población activa de la agricultura a la industria y las corrientes migratorias que las acompañan. Todo ello, incidiendo rápida y contundentemente sobre una red urbana que se encontró sometida de pronto a una presión inesperada, en virtud de la tendencia a la localización centralizada de las actividades de producción en mercado libre, contrariamente al modelo de crecimiento equilibrado y homogéneo en el espacio, postulado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y por todo el planeamiento urbanístico. Así, el desarrollo económico ha favorecido y acelerado la centralización espacial, a pesar de la política de desarrollo regional. Si los polos de desarrollo son, en muchos casos, éxitos en sí mismos, como veremos más tarde, los resultados obtenidos en ellos son débiles comparados globalmente con los correspondientes a las regiones ya industrializadas anteriormente.

Todo ello permite concluir que la planificación física española, encuadrada operativamente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ha venido desarrollándose de acuerdo con un planeamiento subyacente, propio de la teoría urbanística tradicional, - en cuya base está la crítica de la Megalópolis y la defensa del equilibrio territorial por razones ideológicas. Nacida en circunstancias históricas muy diferentes de las actuales, su metodología desconocía la importancia de la repercusión sobre el territorio, de la dinámica de los fenómenos económicos, mientras que la planificación económica, por su parte, ha arrancado de la opción prioritaria de desarrollar la expansión nacional maximizando la tasa de crecimiento, con atención escasa al equilibrio territorial, sin precisión en la localización espacial de los objetivos económicos y sin intentar una aproximación a la planificación física que permitiese introducir las decisiones de localización de las inversiones en el planeamiento urbano y territorial.

PERSPECTIVAS.

3. Evidentemente esto supone una contradicción, pero existen datos que demuestran que ambas planificaciones están en vías de corrección - (Proyecto de Reforma de la Legislación urbanística y nueva dirección iniciada por el Tercer Plan de Desarrollo) lo cual permite esperar una aproximación de lo físico y lo económico. Para ello será preciso un nuevo enfoque del desarrollo regional que permita el planeamiento de objetivos de ordenación territorial a largo plazo, confluyentes con los de una renovada y actualizada política urbanística de planificación, que pueda servir de marco espacial para la inserción de los programas cuatrienales de la planificación económica, - sobre unidades territoriales definidas. Pero para ello, y con independencia de los problemas conceptuales, será preciso también superar dos tipos de obstáculos derivados unos de la organización administrativa y otros del marco jurídico que configura el planeamiento.

En relación con el primer punto existe una excesiva pluralidad de agentes del sector público implicados en la realización de políticas sectoriales sin suficiente coordinación entre las mismas, de tal modo que cada vez aparece más clara la necesidad de una dirección unificada a efectos de garantizar la unidad y la coherencia de intención de las acciones que inciden sobre el territorio. En este sentido el proceso planificador exige una reorganización de la Administración española en materia de urbanismo y ordenación territorial que, por ahora, habremos de colocar en el capítulo de "temas pendientes".

En cuanto al segundo punto, ya se ha aludido anteriormente al Proyecto de Ley para reformar la Legislación urbanística, actualmente elaborado y pendiente de aprobación. En él, además de abordarse otros temas generales de política urbanística (especulación, disciplina urbanística) se ha planteado a fondo una revisión general de la concepción y definición del planeamiento, tendente a dotarlo de una mayor adecuación a las ideas y metodologías actuales. Puesto que se trata sólo de un proyecto, aún no aprobado, no abordamos aquí su exposición. Sólo diremos que, de acuerdo con la necesidad de aproximar la planificación física y la económica, aparece en el nuevo texto jurídico, una nueva figura de planeamiento: los Planes Directores de Coordinación, concebidos precisamente para establecer un marco físico de amplio alcance territorial a la programación económica. A falta de una autoridad más específica, su aprobación se atribuye al Consejo de Ministros, a fin de garantizar la coherencia y la unidad administrativas. Si este proyecto de Ley llega a ser aprobado se habrá dado un paso importante para el futuro de la política de desarrollo urbano en España.

3.1.2. Preparación de suelo urbanizado.

LOS POLIGONOS. 1. También se ha aludido ya, en el apartado 2.2., a la política de preparación de suelo urbanizado desarrollada desde 1959 por el Institu-

to Nacional de Urbanización a través de la creación de "polígonos". Ya se dijo allí que los polígonos son fragmentos territoriales de extensión variable adquiridos por el Instituto de Urbanización a sus propietarios particulares, generalmente por expropiación, que son urbanizados totalmente por el Instituto, de acuerdo con un plan detallado que además de proporcionar infraestructura y servicios fija las características de la edificación que habrá de venir a ellos (viviendas o industrias) y que después son vendidos a la iniciativa privada o cedidos a los organismos encargados de la construcción de viviendas económicas.

Esta política de creación de polígonos, ha ido creciendo en importancia con el tiempo, al ser utilizada al servicio de la política de Vivienda y, posteriormente se convirtió en uno de los instrumentos fundamentales de la política de Desarrollo Regional en los dos primeros Planes de Desarrollo.

El Instituto Nacional de Urbanización recibió en 1960 el encargo de preparar 4000 hectáreas urbanizadas repartidas entre múltiples localidades españolas, para atender a las necesidades de terrenos para desarrollar el Plan Nacional de la Vivienda. Posteriormente esa labor se ha ido ampliando a fin de atender a la totalidad de los núcleos en que previamente se hubiesen señalado necesidades de vivienda significativas. Actualmente esta acción de preparación de suelo, se extiende a un total de unas 36.000 hectáreas, de las cuales unas 22.700 corresponden a polígonos para viviendas y 12.300 a polígonos industriales. Los datos exactos se dan en el cuadro adjunto, referido a Diciembre de 1972.

A este aumento en las cifras globales corresponde también un aumento en la escala de las actuaciones individuales. En efecto, el tamaño de los polígonos fué creciendo también, de modo que de las pequeñas unidades de 20 o 40 hectáreas de la época inicial, se pasó a grandes actuaciones de varios centenares de hectáreas cada una.

BASES JURÍDICAS Y ECONÓMICAS.

2. La base jurídica de esta actuación está tanto en la Ley de Expropiación Forzosa como en la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que facilitan la posibilidad de este tipo de acción y la base económica está constituida por tres partidas fundamentales.
 - a) Los fondos asignados en el Presupuesto Nacional a la Dirección General de Urbanismo (del Ministerio de la Vivienda), para la realización de su política urbanística.
 - b) Los que el Instituto Nacional de la Vivienda dedica a la preparación de suelo urbanizado para asentar su política de vivienda, creando polígonos residenciales.
 - c) Los que dedica el Plan de Desarrollo Económico a la preparación de suelo urbanizado para asentar la política de desarrollo regional a través del impulso a la industrialización, creando polígonos industriales.

La inversión total realizada asciende a 21.290'71 millones de pesetas. (En Diciembre de 1972).

OBJETIVOS.

3. En cuanto a las bases conceptuales y a los objetivos perseguidos por esta política de polígonos, podrían quedar resumidas en la siguiente declaración (1):
 - "a) El encauzamiento de la expansión urbana hacia los sectores más convenientes para el interés general, de acuerdo con los planes de ordenación urbanística y los programas de actuación.
 - b) La formulación de planes parciales de ordenación, liberados de las premisas impuestas por las rutinas y apetencias de la iniciativa privada y realizados atendiendo, exclusivamente, al bien público y a la mayor felicidad del futuro usuario;
 - c) La concentración de las edificaciones a realizar en una determinada etapa dentro de los límites de un polígono, en virtud de la obligación de construir en plazos inmediatos que se establece en

(1) Pedro Bidagor: Prólogo de la "Memoria de la actuación de la Gerencia de Urbanización 1959-1964". (Gerencia de Urbanización fué el nombre inicial del Instituto Nacional de Urbanización).

los contratos de venta, lo que permite dotarlo de toda clase de servicios urbanísticos y comunitarios, que adquieren, en corto plazo, un rendimiento pleno en contra de la actuación privada dispersa, sin posibilidad de servicios o con rendimientos bajos de aquellos que puedan instalarse.

- d) La financiación total de la operación al repercutir en los precios de venta el importe de los costes de adquisición y urbanización de los terrenos, con la consiguiente recuperación de los fondos invertidos para así mantener e incrementar el fondo de maniobra, que permite continuar y colmar las operaciones necesarias.
- e) La oferta a los promotores de los solares más adecuados para sus fines, ordenados y urbanizados, y a precios de coste que, en muchos casos, resulta inferior a las que determinados especuladores exigen por los terrenos sin urbanizar.
- f) Una cierta regulación del mercado de terrenos y solares, que aumenta a medida que la oferta se vaya acercando a las necesidades urbanas de cada momento y que, en un plazo no lejano, repercutirá necesariamente en dicho mercado, yugulando los abusivos precios vigentes".

EVALUACION. 4. La experiencia ha demostrado que estas palabras eran algo optimistas, ya que estaban basadas en la confianza de poder actuar en una proporción muy importante en relación con la demanda. Pero esto no ha sido así, fundamentalmente por dos motivos: primero porque el ritmo de la inmigración, y el consiguiente crecimiento urbano, ha superado todo lo imaginado, dejando pequeños los esfuerzos para atender la demanda de suelo urbanizado, y segundo, porque el mecanismo administrativo para la preparación de ese suelo urbanizado es demasiado lento y esta lentitud no puede eliminarse, ya que se exige, por imperativo legal, una compleja, cuidadosa y obligatoriamente dilatada tramitación de los correspondientes expedientes, que los tribunales de justicia escudriñan cuando defienden celosamente los derechos privados, fallando a veces contra las actuaciones

nes del Instituto Nacional de Urbanización, como consecuencia de las numerosas impugnaciones. Esta lentitud queda bien patente en las cifras que se ven el cuadro adjunto cuando se compara el total de hectáreas adquiridas con el de las urbanizadas.

Por otra parte, hay otro hecho que demuestra también el desfase - producido entre la oferta y la demanda, y es el problema que se le presenta al Instituto a la hora de vender el suelo ya urbanizado. Necesita venderlo para recuperar el capital de inversión y volverlo - a invertir, con independencia de que en algunos casos lo ceda a los organismos públicos de construcción de viviendas económicas o a - las cooperativas sin animo de lucro. Pero con qué criterio adjudica las parcelas en venta de cada polígono entre los numerosos solici--tantes que desearían comprarlas al bajo precio de su coste real, en número superior al de las parcelas en venta?.

La solución que se ha adoptado generalmente ha sido el de poner las parcelas a subasta con lo cual el precio se ha elevado hasta igualar prácticamente al del mercado, desvirtuándose así claramente uno - de los objetivos buscados.

Todo esto es lo que ha ido llevando a aumentar progresivamente el= tamaño de las actuaciones, pasándose de los polígonos iniciales de= 20 o 40 hectáreas a las grandes actuaciones de varios centenares - de hectáreas cada una.

PROGRAMA ACTUR.

5. Finalmente, en esta línea de crecimiento, y por otra parte, a efec-
tos de abreviar el proceso de expropiación y todas las tramitaciones
necesarias, se arbitró en 1970 un nuevo procedimiento excepcional,
de vigencia limitada (hoy ya expirada), por un Decreto-Ley que es-
tablecía un régimen de medidas legales y administrativas que impri-
men al sistema mayor rapidez y seguridad para la Administración.

Con base a este Decreto-Ley, de carácter excepcional, se ha aco--
metido el programa ACTUR ("actuaciones urbanísticas urgentes")=
en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Cádiz, con -

una superficie de más de 11.000 hectáreas en conjunto, repartidas entre ocho actuaciones, que se conciben con una cierta autosuficiencia, como "unidades urbanas íntegradas", con viviendas destinadas a muy diversos niveles de ingresos, y dotadas de zonas industriales propias y abundante tipo colectivo y servicios complementarios. Puede decirse que este programa constituye una aportación española al tema de las ciudades nuevas como instrumentos de política de desarrollo urbano, si bien es muy pronto aún para poder exponer una experiencia en este sentido. El programa queda reflejado en el cuadro siguiente:

<u>Nombre</u>	<u>Provincia</u>	<u>Superficie (Has.)</u>	<u>Población prevista.</u>
Tres Cantos	Madrid	1.690	144.000
Riera de Caldas	Barcelona	1.472	132.700
Sabadell-Tarrasa	Barcelona	1.675	148.700
Martorell	Barcelona	1.861	165.000
Vilanova	Valencia	1.330	---
La Cartuja	Sevilla	887	78.000
Puente de Santiago	Zaragoza	665	94.000
Rio de San Pedro	Cádiz	1.593	141.000

CUADRO RESUMEN DE LA ACTUACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE URBANIZACION.

Superficie total sobre la que se actúa	36.019'96 Has.
Superficie adquirida	23.567'51 Ha.
Superficie urbanizada	5.186'95 Has.
Superficie vendida	4.613 Ha.
Superficie destinada a polígonos industriales ...	12.955'65 Ha.
Superficie destinada a polígonos residenciales y equipo complementario	11.122'81 Ha.
(Dentro de estas cifras están comprendidas - las correspondientes a la Descongestión de Ma drid, que son las siguientes:	
Superficie industrial	1.664'75 Ha.
Superficie residencial	1.224'36 Ha.
Superficie comprendida en el programa ACTUR	11.941'50 Ha.
Número total de polígonos industriales	80
Número de polígonos industriales en Polos de Desarrollo	22
Número total de polígonos residenciales	171
Inversión total realizada	30.580'09 millo- nes de pesetas.

3.2. La política de Desarrollo Regional.

3.2.1. Los Polos de Desarrollo Industrial.

1. En este apartado se analizan y sintetizan las medidas principales de la política de desarrollo regional española durante los últimos treinta años. En su exposición y análisis se distinguen tres grandes períodos perfectamente diferenciados y que corresponden a una cierta homogeneidad en los objetivos perseguidos y en las medidas aplicadas. Estos períodos son:

- i) La política de desarrollo regional anterior a los planes de desarrollo. Años: 1940-1963.
- ii) La política de desarrollo regional durante los dos primeros planes de desarrollo. Años: 1964-1971.
- iii) La política de desarrollo regional en el tercer Plan de Desarrollo. Años: 1972 hasta la fecha.

LA POLITICA -
DE DESARRO-
LLO REGIONAL
ANTERIOR A =
LOS PLANES DE
DESARROLLO.

2. En el primer período (años 1940-1963) la política de desarrollo regional tuvo como principal objetivo la disminución de las fuertes desigualdades de renta existentes entre las distintas provincias españolas (1) (2). Las medidas aplicadas en materia de política de desarrollo regional se concretaron básicamente a través de los planes -

(1) En 1955 el valor de la renta per cápita de la provincia con máxima renta era aproximadamente 4,4 veces superior al de la provincia con menor renta.

(2) Provincia es la unidad espacial inmediatamente inferior a la nación, desde el punto de vista de la organización administrativa actual del Estado Español. El territorio nacional se divide en cincuenta provincias (47 en la península y 3 insulares) y la superficie de cada una de ellas oscila entre 21.600 Km² y 2.000 Km².

provinciales de Badajoz (1952) y Jaén (1953) y en unos planes comarcales -Plan de Grandes Zonas Regables- que normalmente afectaban a distintas zonas agrícolas de varias provincias aunque todas ellas eran geográficamente contiguas. Las características principales de las áreas de actuación elegidas fueron:

- i) Áreas con una estructura de actividades económicas predominantemente agrícolas.
- ii) Bajo nivel de renta per cápita de sus habitantes, bastante inferior a la media de la nación.
- iii) Elevado porcentaje de la población activa en situación de paro o subempleo.

Por otro lado, las actuaciones llevadas a cabo en esas áreas fueron básicamente:

- i) Inversiones públicas dirigidas a la mejora del desarrollo agrícola; esto es, transformaciones de zonas de secano en regadíos, construcción de presas hidroeléctricas, electrificación, etc.
- ii) Inversiones públicas en infraestructuras físicas para apoyar el desarrollo de las industrias transformadoras de los productos del campo. La magnitud de estas inversiones fue por otra parte muy inferior al primer tipo de inversiones públicas.
- iii) Adquisición y redistribución de tierras agrícolas llevada a cabo por el Estado a través del Instituto de Colonización y cuyo objetivo principal era procurar que las unidades de explotación agrarias tuvieran las dimensiones adecuadas para alcanzar unas producciones más eficientes en términos económicos.

Característica importante que cabe destacar del conjunto de actuaciones directas del Estado en materia de política de desarrollo regional,

a lo largo de este período, fué la reducida inversión pública en la mejora del equipamiento social, especialmente en escuelas y la carencia de medidas de apoyo para fomentar de una manera autosostenida, el desarrollo industrial de las zonas consideradas.

LA POLITICA
DE DESARRO-
LLO REGIONAL
EN LOS DOS -
PRIMEROS PLA-
NES DE DESA--
RROLLO.

3. La política de desarrollo regional de los dos primeros planes de desarrollo (años; 1963-1971) se halla inspirada en gran parte, en las recomendaciones que a este respecto estableció el Informe del Banco Mundial (3). Según este informe la política de máximo crecimiento de la renta nacional a través del mecanismo del mercado y fomentando la libre circulación de las personas y las mercancías dentro de la nación, permitiría resolver los problemas derivados de las diferencias provinciales de renta. Los elementos esenciales que, en cualquier caso, se debían tener en cuenta para llevar a cabo una política de acción regional eran: a) Selección de un número limitado de actuaciones en áreas o regiones que presentaran buenas perspectivas de desarrollo; y b) Adopción de medidas que favorecieran el desarrollo de esas regiones pero cuya posible aplicación no entrara en conflicto con el objetivo de alcanzar la máxima tasa de crecimiento de la economía nacional. Las características esenciales que preconizaban por tanto los expertos del Banco Mundial en relación con la política de desarrollo regional eran la selectividad de las inversiones y la supeditación de las mismas al objetivo general de desarrollo nacional.

4. En 1964 el primer Plan de Desarrollo estableció la política de polos de desarrollo como principal medida de acción regional.

Se trata de un estatuto concedido, dentro de un amplio perímetro territorial fijado, a ciertas aglomeraciones urbanas poco desarrolladas, pero dotadas de recursos potenciales que podrían permitir convertirlas en centros de actividad industrial estimulando así su desarrollo y el de todo su entorno regional y sirviendo de contrapeso equilibrador de los centros industriales tradicionales.

(3) Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo económico de España, Madrid, 1961.

Esta política de polos, en cuanto a su nombre y forma de aplicación, se hallaba inspirada directamente en la planificación francesa, además de observar las recomendaciones generales del informe del Banco Mundial previamente enunciadas. Sin embargo, las matizaciones que cabe hacer a la política de polos aplicada en España respecto a ambas fuentes de inspiración es que la misma se aplicó tanto a zonas que poseían ya un cierto desarrollo industrial -tal como preconizaban los expertos del B.M. - como a zonas sin prácticamente ninguna tradición industrial y que además -a diferencia de la política de polos francesa- estaba más orientada al desarrollo industrial del área del polo que a favorecer el crecimiento de industrias polarizantes.

5. La política de desarrollo regional durante el primer plan se concretó en la creación de cinco polos de desarrollo industrial -Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza-, dos polos de promoción industrial -Burgos y Huelva-, la serie de polígonos de Descongestión Industrial de Madrid que ya se ha citado y los planes particulares de desarrollo integral del Campo de Gibraltar y de Tierra de Campos; este último comprendiendo distintas zonas agrícolas de las provincias de Palencia, Valladolid, Zamora y León. Al mismo tiempo se prosiguieron los planes de actuación de Badajoz y Jaén, iniciados antes del primer plan. La elección de los polos -de desarrollo y de promoción- se realizó sobre ciudades de tamaño intermedio -entre 100.000 y 500.000 habitantes aproximadamente-. Los criterios específicos que se tuvieron en cuenta para la elección de los polos, nunca han sido claramente explicitados. Según el profesor Richardson (4) observando las medidas tomadas, el criterio dominante fue el de la eficiencia y en este sentido, la política de polos del primer Plan de Desarrollo seguía las orientaciones que sobre desarrollo regional había establecido el citado informe del Banco Mundial. Por otra parte, Richardson observó también que la localización de los polos parecía estar orientada hacia la consecución de una mayor integración nacional del sistema de ciudades ya que gran parte de los po

(4) Richardson H. Regional Development Policy in Spain: Background - Notes to third Development Plan, O. E. C. D. Mission, Mayo-Junio, 1971

los se hallaban localizados en ciudades situadas sobre la red principal de carreteras nacionales. Característica común de los polos elegidos es que la renta per cápita de los habitantes de las respectivas ciudades era, en la fecha de su elección, inferior a la media nacional. La diferencia fundamental entre los polos de desarrollo y los polos de promoción es que en los primeros existía ya una cierta tradición industrial mientras que en los segundos el desarrollo industrial era prácticamente nulo.

6. El objetivo concreto de la política de polos fué favorecer el desarrollo industrial a través de una serie de medidas que indujeran y estimularan la localización de las empresas privadas industriales en las zonas declaradas como polos. Estas medidas fueron esencialmente las siguientes:
 - i) Desgravaciones fiscales importantes -hasta el 95% en los impuestos sobre creación de nuevas empresas y en los aranceles sobre importación de maquinaria.
 - ii) Subvenciones del Estado que podían alcanzar el 20% del importe total de las inversiones en capital fijo de las empresas instaladas en los polos.
 - iii) Facilidades de expropiación y ocupación de los terrenos necesarios para la instalación o ampliación de las empresas.
 - iv) Facilidades de obtención de préstamos, a través del crédito oficial con las ventajas que ello reporta, en el sentido de menores tipos de interés que los del mercado privado y mayor duración del período de vida de los mismos.
 - v) Dotación de infraestructuras físicas para las industrias que se localicen en los polos a cargo del Estado.

7. La concesión de beneficios a las empresas que quieren localizarse en los polos, se realiza a través de convocatorias -concursos- de ofertas de las empresas. Durante los dos primeros planes de desarrollo, las convocatorias se realizaron anualmente, excepto en el año 1967 que hubo dos. Los beneficios concedidos a las empresas varían según pretendan instalarse en los polos de promoción o de desarrollo y según las características particulares de cada empresa -rama de actividad, número de puestos de trabajo, inversión programada, etc.-. La duración temporal de los mismos inicialmente era de cinco años. Como norma general cabe señalar que los beneficios que se pueden conceder a las empresas que se localicen en los polos de promoción industrial son superiores a las de los polos de desarrollo. Estas diferencias en la concesión de beneficios son:

- a) Las subvenciones del Estado a las inversiones en capital fijo de las empresas localizadas en los polos pueden alcanzar el 20% de la inversión total en el caso de los polos de promoción y el 10% en los polos de desarrollo;
- b) En los concursos de los polos de promoción se puede presentar cualquier tipo de empresa industrial que contribuya al desarrollo económico y social de la región mientras que para los polos de desarrollo los proyectos presentados deben responder a las características que se especifican en cada concurso;
- c) Las condiciones de inversión mínima y número mínimo de puestos de trabajo creados por empresa son inferiores para las empresas que se localicen en los polos de promoción que en los polos de desarrollo; respectivamente son: -3 millones de pesetas -20 empleos y 5 millones - 30 empleos.-

8. Durante el segundo plan (1968-1971) la política de desarrollo regional aplicada fué basicamente una continuación de la política de polos iniciada en el primero. En el período de vigencia del plan se crearon cinco nuevos polos de desarrollo -Córdoba, Granada, Logroño, Oviedo y Villagarcía de Arosa (Pontevedra)-. En este caso tampoco se explicitaron nunca los criterios concretos en que se basó la elección de los polos. Característica de los polos elegidos, es que el tamaño de las ciudades donde se ubicaron oscilaba entre 25.000 y - 250.000 habitantes; o sea, que el tamaño medio de las ciudades de los polos fué mucho menor en el segundo plan que en el primero. Por otro lado, al igual que los polos de desarrollo del primer plan, se hallan localizados en zonas con un cierto potencial de desarrollo en el próximo futuro, sobre todo si se tienen en cuenta sus respectivos entornos provinciales con población altamente emigrante.

9. El objetivo principal de la política de desarrollo regional en el segundo plan, fué también la de favorecer el crecimiento de zonas con baja renta per capita, mediante estímulos y decidido apoyo del sector público al desarrollo industrial de esas zonas. Este objetivo, se supeditaba también por otra parte, al objetivo global de conseguir - la máxima eficiencia a nivel nacional. Característica importante - que cabe destacar dentro de los objetivos perseguidos por la política regional del segundo plan es que en el planteamiento de los mismos se pueden ya vislumbrar intentos de integración de los aspectos sectoriales y espaciales del desarrollo económico. La creación del polo de desarrollo en Córdoba, provincia geográficamente contigua a las provincias de Huelva y Sevilla que a su vez también tenían zonas declaradas polos, en el primer plan, muestra el intento de - las autoridades españolas de crear una amplia zona (región) con un desarrollo industrial integrado. Lo mismo se puede decir de la creación del polo de Villagarcía de Arosa, próximo geográficamente a los polos de Vigo y La Coruña creados en el primer plan.

LA POLITICA -
DE DESARRO--
LLO REGIONAL
DEL TERCER -
PLAN DE DESA--
ROLLO.

10. La política de desarrollo regional del Tercer Plan (1971-1975) muestra unas características generales muy similares a las de los dos anteriores. Así el campo de acción regional del último Plan se halla también supeditado en términos generales al principio de máxima eficiencia de la economía nacional -objetivo que se mantiene todavía como prioritario, dentro de los objetivos globales del Plan- e inspirada en el criterio de selectividad de las actuaciones públicas limitándolas a un reducido número de asentamientos de población. Sin embargo, las novedades o diferencias que aporta el Tercer Plan en materia de desarrollo regional, en relación con los dos anteriores son bastante numerosas y parece pertinente una consideración pormenorizada de las mismas tal como la que a continuación se realiza.

11. En primer lugar la política de desarrollo regional del Tercer Plan introduce como novedad importante la política de "Vertebración del Territorio" (5). Esta novedad básicamente consiste en el planteamiento de la problemática regional española desde el punto de vista del sistema de ciudades, dando un mayor énfasis a los aspectos relacionados con las funciones y el crecimiento de las ciudades en detrimento del planteamiento del desarrollo regional a través del desarrollo industrial y de la política de polos. En este sentido, la política de Vertebración del Territorio, llega a proponer de una forma global -para todo el territorio- una serie de estrategias de actuación en las áreas metropolitanas, áreas urbanas y áreas rurales según objetivos alternativos de maximización del crecimiento del P.N.B. y homogeneización de los niveles de vida de los habitantes en los distintos asentamientos. Sin embargo, se debe decir también, que esta política de Vertebración del Territorio, constituye más bien un intento de replanteamiento de la política regional española que un verdadero programa de actuación. Esto se debe en

(5) Se puede asimilar a "Política de Ordenación del Territorio".

gran parte a las limitaciones de los estudios realizados (6) así como a la necesidad de plantear la reducción de los problemas de desarrollo urbano para períodos más largos que los cuatro años que contempla el Plan.

12. En segundo lugar el Tercer Plan desconoce a la política de desarrollo regional, tanto un ámbito nacional como sectorial, no estando subordinada a ninguno de ellos. Esto proviene del hecho de que la política de vertebración del territorio al intentar integrar los objetivos de la planificación espacial -tradicionalmente planteados a nivel de ciudad- con los de la planificación económica, -tradicionalmente - planteados a nivel nacional y regional-, necesita de planteamientos globales -nacionales y sectoriales- sin supeditarse a unos u otros.
13. Otra novedad que cabe destacar en la política de desarrollo regional del Tercer Plan es la revisión y reformulación de la política de polos de los planes anteriores. En este sentido en el último Plan no se crean nuevos polos de desarrollo y por otra parte se alarga el período de tiempo de cinco a diez años, para la concesión de beneficios a las empresas industriales que se localicen en algunos de los ya existentes -dos del primer plan (Burgos y Huelva) y todos los del segundo plan (7). Por otro lado, la novedad que parece más destacable dentro de las medidas de acción regional que se proponen llevar a cabo de forma inmediata en este último plan, es la definición de un nuevo instrumento de actuación denominado: "Las grandes áreas de expansión industrial". Con este instrumento se pretende delimitar espacialmente unas grandes zonas de localización industrial geográficamente contiguas y muy superiores en extensión a las áreas de los polos dentro de las cuales se favorezca la localización de in

(6) Ver. Comisaría del Plan. Desarrollo Regional, III Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, 1972, pág. 247.

(7) Estos dos aspectos, recogen las críticas de Richardson (1970, op. cit.) sobre la necesidad de que la política de polos tuviera unos horizontes a largo plazo y de que se concentrara en un reducido número de actuaciones.

dustrias interrelacionadas o complementarias, y por tanto la creación de grandes complejos industriales, propulsores del desarrollo de esas zonas. El proyecto piloto del tercer plan en este campo, es el establecimiento de la "Gran área de expansión industrial de Galicia" que si bien todavía no se halla delimitada, deberá tener una extensión superficial no inferior a los cincuenta mil hectáreas y se deberá localizar en el noroeste de España, en una de las regiones menos desarrolladas industrialmente y con mayor número de emigrantes.

14. La coherencia o incoherencia de los cambios y novedades introduciendo en la política de desarrollo regional del tercer plan, se debe contemplar dentro del proceso general de desarrollo económico experimentada por la sociedad española durante los últimos años. En este contexto, el crecimiento espectacular del P.N.B. durante la última década (tasa anual de crecimiento, no inferior al 7% en términos reales, solamente superada por países como Japon y Alemania dentro de los países del mundo occidental) ha significado una profunda transformación en el desarrollo de las actividades económicas, especialmente de los sectores secundario y terciario en detrimento del primario y espacialmente ello se ha traducido en una alta concentración de la política en las grandes ciudades -las más industrializadas- con los problemas de planeamiento e inversiones públicas en infraestructuras y servicios urbanos que ello comporta. El hecho de que además, en algunas de las grandes áreas metropolitanas - Madrid, Barcelona, Bilbao - se empiecen a observar claros procesos de desarrollo espacial propios de la fase post-industrial justifica, en gran parte, que los cambios y novedades introducidos por la política de desarrollo regional del tercer plan sean en síntesis, los de dar un mayor énfasis a la resolución de los problemas espaciales que plantea el crecimiento de las ciudades, en detrimento de la política de polos y localización industrial de los anteriores planes.

3.2.2. Evaluación de la política de Polos.

1. Previamente se ha puesto en evidencia que la política de polos de los dos primeros planes de desarrollo (1963-1971) fué una de las acciones básicas de la política de desarrollo regional española. La evaluación global de los resultados alcanzados especialmente en materia de desarrollo económico de las zonas de los polos y sus áreas de influencia inmediata junto con el correspondiente análisis sobre el crecimiento de su población, todo ello comparado con respecto a la evolución económica y demográfica del resto de asentamientos de población de la nación constituye un paso previo necesario para la delimitación del campo de estudio de los efectos de la política de polos en los casos concretos de Córdoba y Huelva, que se realiza, más adelante. Esta evaluación global sin embargo, se ha realizado todavía de una forma tentativa, habida cuenta de que las transformaciones de todo tipo -actividades económicas, flujos de mercancías etc. - a que dá lugar una política de polos solo se pueden contemplar desde el punto de vista espacial en un horizonte temporal a largo plazo, superior al número de años -nueve- que van desde la puesta en marcha de estas políticas hasta la fecha actual, debido principalmente a los efectos retardados de la misma. La política de polos evaluada, se refiere concretamente a los siete polos creados en el primer plan (año 1964). Los cinco polos creados en el segundo plan, todos tienen menos de cuatro años de vigencia y en algunos casos (Logroño y Villagarcía de Arosa) menos de dos años. Por razones de información estadística disponible el período considerado abarca desde la fecha de su creación (1-1-1964) hasta el 31 del XII de 1970, fecha al que están referidos los datos del último Censo Oficial de Población.
2. En la evaluación de la política de polos, básicamente, se han tenido en cuenta, por un lado, todos aquellos aspectos relacionados con los resultados alcanzados; o sea, para el conjunto de los polos se ha analizado la evolución de la renta per cápita, la población, -

la producción, las inversiones y el número de empresas y puestos de trabajo creados. Por otro lado se han considerado los costes de estos resultados; es decir las subvenciones del Estado a las empresas instaladas en los polos, las inversiones públicas y los créditos y beneficios concedidos. Además, tanto en uno como en otro caso se ha tratado siempre de comparar los datos obtenidos para el conjunto de los polos con los disponibles a nivel nacional tratando de distinguir, cuando ello ha sido posible, dos períodos: el período inmediatamente anterior a la política de polos (1950-1960) y el período de vigencia de esa política (1964-1970).

RESULTADOS

3. Desde el punto de vista simple del crecimiento de la población en los polos, el cuadro número 1 muestra como esta magnitud ha ido aumentando en términos absolutos durante las dos últimas décadas, pasando de una población de 1.254.000 a 1.988.000 habitantes. - Además como se puede observar a través de la evolución del porcentaje que esa población representa respecto al total nacional, - este crecimiento de la población en los polos ha sido superior al crecimiento de la población nacional, siendo mayor el de la última década. Teniendo en cuenta que el período de vigencia de la política de polos se halla dentro de esta última década, los datos - analizados parecen indicar de forma inmediata que esta política - ha influído en la aceleración del crecimiento de la población en los municipios de los polos. Por otra parte si se analiza la evolución= de la población de los polos y la de sus áreas geográficas de influencia inmediata -provincias- los resultados distan de ser tan satis-- factorios. Así según se puede observar a través de las cifras de la última fila del cuadro 1 previamente mencionado, el porcentaje de= la población de las provincias donde se hallan localizados los polos respecto a la población nacional ha disminuido a lo largo de las - dos últimas décadas. Esto indica que si bien la política de polos -

ha influido en el crecimiento de la población en ellos ubicada, - sus efectos sobre sus respectivas zonas de influencia inmediata= han sido mucho menores, significando la mayor parte de las ve= ces una absorción de la población de esas zonas, inferior a la po= tencialmente disponible (1).

4. Analizando la evolución de las cifras de renta per cápita de los ha= bitantes de las provincias de los polos se puede obtener quizás, - una idea más cabal que la que ofrece el análisis de las cifras de - población acerca de los resultados conseguidos por la política de - polos. A través del cuadro nº 2 se puede observar que el crecimien= to de la renta per cápita para el conjunto de las provincias en que se hallan ubicados los polos, para el período inmediato anterior a la - política de polos, (1960-1964), fué inferior que el crecimiento en - el período posterior (1964-1969). Así, en 1964 el porcentaje de la= renta per cápita media de las provincias de los polos disminuyó al 81,7% de la media de la nación mientras que en 1969, este porcen= tajé, si bien continuaba siendo inferior a cien, alcanzó, el 86,3%. De este simple análisis se deduce pues que los efectos globales a - corto plazo de la política de polos en cuanto al objetivo de igualar= los distintos niveles de desarrollo provinciales han sido claramen= te positivos. En el cuadro nº 3 se relacionan las tasas anuales de= crecimiento de la renta per cápita y del valor añadido neto de las= provincias de los polos, la media de las mismas y la media para - España que matizan en cierta manera la conclusión anterior. El - hecho de que las tasas anuales de crecimiento de ambas magnitu= des (renta per capita y valor añadido neto) para el conjunto de las provincias de los polos fueran idénticas en el período anterior - y en el posterior a la aplicación de esa política indica que el ma=

(1) Algunas de las provincias de los polos, continuaron teniendo sal= dos migratorios de población negativos a lo largo de estos años.

yor crecimiento relativo de la renta per capita de esas provincias en este último período fué debido principalmente al menor crecimiento que en este aspecto experimentaron el resto de provincias españolas.

5. Dentro ya de la perspectiva de los proyectos y realizaciones concretas realizados a través de la política de polos, en el cuadro nº 4 se detallan los aspectos económicos esenciales de los proyectos presentados al primer concurso de polos convocado en 1964 y los proyectos realizados al final del año 1970. La primera conclusión que se obtiene a través de la comparación simple entre el número de proyectos presentados y el número de proyectos realizados para el conjunto de los polos es el carácter altamente especulativo de los primeros. En 1970 solo se habían llevado a cabo el 47% del número total de proyectos presentados en 1964. Este nivel de realizaciones sin embargo, fué todavía inferior en la creación de puestos de trabajo -44%- y en cambio bastante superior en cuanto a las cifras de inversión alcanzadas -69%-.
6. El mayor porcentaje de realizaciones alcanzado en materia de inversiones respecto al porcentaje del número de puestos de trabajo creados indica que los resultados conseguidos a corto plazo por la política de polos han sido más satisfactorios en la atracción de capital que de mano de obra. Este sesgo que ha significado la política de polos en favor de la localización del capital queda confirmado si se tiene en cuenta que el promedio de inversión en los polos por puesto de trabajo creado ha sido de un millón de pesetas aproximadamente mientras que la media nacional se estima inferior a las quinientas mil pesetas (2). Los resulta--

(2) Esta última cifra aproximada se ha obtenido a partir de los datos de inversiones industriales que publica mensualmente el Ministerio de Industria, en la revista Economía Industrial según las declaraciones de las Empresas con inversiones superiores al millón de pesetas.

dos conseguidos son, por otra parte, coherentes con las medidas puestas en acción a través de la política de polos, que conceden mayores beneficios a la localización del capital que a la mano de obra tal como puso en evidencia Richardson (3) y se ha podido deducir del apartado anterior punto 6 al detallar los beneficios concedidos a las empresas que se localizaran en los polos.

7. Dentro del total de inversiones privadas industriales realizadas en España durante el período 1964-1970 (ambos años inclusive) - las inversiones de los polos alcanzaron sólo el 4% de las mismas (4), mientras que el porcentaje correspondiente de la población ubicada en los polos en relación con la total nacional, se ha visto que era del 5,9% para el año 1970. De estos porcentajes se deduce que durante el período analizado, la política de polos a pesar de estar orientada hacia la atracción de las inversiones privadas en los mismos, y de ser en este aspecto mucho más exitosa que en la creación de puestos de trabajo, no ha significado, sin embargo, una distorsión o cambio importante, en la asignación espacial de estas inversiones y lo que es más importante, ha afectado a una parte muy reducida del total de inversiones que se generan - anualmente en el país.
8. Un aspecto importante de la política de polos, sobre todo dentro del proceso de desarrollo industrial y económico experimentado por España en estos últimos años es la creación de puestos de trabajo en los mismos polos a efectos de reducir la magnitud de los movimientos migratorios que aquellos procesos comportan, mediante absorción de la mano de obra agrícola o en subempleo existente en ellos o en sus zonas de influencia inmediata. Sin embar

(3) Richardson H. W. (1970) op. cit.

(4) Se ha considerado como media anual de inversiones privadas industriales la cifra de 150.000 millones de pesetas, que es aproximadamente la cifra correspondiente al año 1967 según datos de la Contabilidad Nacional, I. N. E.

go los resultados alcanzados en este campo han sido todavía menos significativos que los comentados previamente acerca de las inversiones privadas en los polos. El número de puestos de trabajo creados durante los siete años analizados ha sido de 44.000, o sea una media de 6.300 puestos de trabajo-año. Esta cifra es evidentemente reducida sobre todo si se tiene en cuenta que la cifra de personas que cada año abandonan el campo es de unas cien mil personas (5). Por otra parte, el reducido número de puestos de trabajo creados explica que algunas provincias de los polos - continuaran disminuyendo su población incluso durante el período de vigencia de la política de polos, como previamente se ha observado.

9. Finalmente en el análisis de los resultados de la política de polos cabe señalar las evaluaciones concretas realizadas por la Comisión del Plan acerca de la parte de renta generada en los polos imputable a las empresas localizadas en ellos (6). En este sentido, las cifras del cuadro nº 5 resumen para el año 1969 el valor de los efectos totales estimados para cada polo y que son la suma de los efectos directos -renta generada por las actividades - de explotación y de inversión en la propia zona de los establecimientos industriales de los polos-, efectos indirectos -renta generada por las compras y ventas de las empresas de los polos - a las del resto de la provincia- y efectos inducidos -renta generada por el gasto en la provincia de las rentas obtenidas con los otros dos efectos-. A través de las cifras y más concretamente de su porcentaje respecto a los ingresos provinciales totales, se puede observar que la renta generada en los polos oscila entre el

(5) Terán F. Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española. Ministerio de la Vivienda. Servicio de Publicaciones. Madrid, 1973.

(6) Véase: Instituto de Desarrollo Económico. Evaluación económica de los polos de Desarrollo: Huelva, Sevilla; La Coruña y Vigo. - Madrid 1972.

3,3% para La Coruña y el 14,0% para Valladolid. La media de estos porcentajes se halla situada alrededor del 7,5%, e indica una participación relativamente mayor de las empresas en los polos en la generación de renta que en la atracción de inversiones o de mano de obra, apuntando por tanto estos datos a una alta productividad de las inversiones llevadas a cabo en los polos.

COSTES

10. Dentro del análisis de los costes originados por la política de polos, sólo se han tenido en cuenta aquellos aspectos que de una forma evidente y fácil de cuantificar han significado una ayuda del Estado a la promoción de las empresas localizadas en los polos y que por tanto han sido una detracción de fondos públicos de otros usos o aplicaciones. En este sentido en el Cuadro número=6 se hace un resumen de los valores de las principales partidas=de la ayuda estatal prestada a los polos durante el período de vigencia de esa política.
11. Las subvenciones del Estado a las empresas industriales instaladas en los polos constituye la partida de menor cuantía de las tres que se detallan en el cuadro número 6. Sin embargo es la ayuda estatal que tiene un efecto más directo sobre las empresas habida cuenta de que las subvenciones se realizan a fondo=perdido e individualmente para cada empresa. El valor total de estas subvenciones a 31 del XII de 1970 ascendía a 2.157 millones de pesetas y según estimaciones aproximadas esta cifra representaba un porcentaje inferior al 1% de las inversiones públicas realizadas durante el período analizado (7). Por otra parte, las inversiones en infraestructura en los polos en Septiembre de

(7) Se ha tomado la cifra de 50.000 millones de pesetas como media=de inversión pública anual para los años 1964-1970, inclusive. Esta cifra corresponde aproximadamente a la inversión pública que se refleja en las cuentas de la Contabilidad Nacional. No se incluyen en ella las inversiones realizadas por las empresas del sector público.

1971 sumaban una cifra inferior a los 3.000 millones de pesetas y su porcentaje respecto a las inversiones públicas realizadas - en los siete años no alcanzaba tampoco el 1%. En suma las ayudas del Estado en materia de subvenciones directas a las empresas e inversiones en infraestructura, de los polos ha sido de - muy escasa cuantía, no superando en conjunto el 2% de las inversiones que anualmente realizó el Sector Público, mientras que - como se ha visto previamente la población ubicada en los polos - en 1970 era el 5,9% de la población total nacional. Además la distribución de estas subvenciones e inversiones varía ampliamente según los polos, tal como reflejan los porcentajes de las cifras - totales que corresponden a cada uno de ellos -véase columnas 2 - y 4 del cuadro número 6 - .

12. El acceso al crédito oficial por parte de las empresas localiza-- das en los polos, con las ventajas que ello representa en - cuanto a menores tipos de interés que los que ofrece el mercado, y mayores facilidades para su obtención y devolución, se ha con-- cretado en la concesión de un total de 7.393 millones de pesetas. Esta cifra representa un porcentaje próximo al 3% del saldo del crédito oficial concedido a 31 del XII de 1970 (8). La distribución provincial del mismo, es también muy desigual y no parece guardar tampoco ninguna relación con las inversiones industriales - realizadas o con algún otro tipo de variable económica o demo-- gráfica significativa.
13. En relación con los otros tipos de beneficios concedidos a las - empresas instaladas en los polos como son las exenciones y desgravaciones de impuestos solamente se conoce el montante total de las desgravaciones debidas a importaciones de maquinarias. = El valor total de las desgravaciones arancelarias concedidas has

(8) El saldo del Crédito Oficial a 31 del XII de 1970 ascendía a - 274.443 millones de pesetas. Véase: Comisaría del Plan, op. cit. pág. 398.

ta Diciembre de 1970 ascendía a 1.136 millones (9); o sea, un 2,5% del total de las inversiones privadas en los polos.

CONCLUSIONES

14. La carencia de información acerca de las reducciones de impuestos concedidas así como de estudios sobre los costes en que incurre el Estado al facilitar la expropiación de los terrenos para las empresas que se instalan en los polos, impiden ir más allá en la estimación cuantitativa de los costes que ha significado para la Administración, la ejecución de la política de polos, y por tanto el poder comparar los mismos con los resultados previamente analizados, además de las limitaciones que comporta el realizar este análisis para un período corto de tiempo. Sin embargo, a través de los datos y porcentajes analizados se puede observar que en conjunto la política de polos dentro del desarrollo regional de España ha jugado un papel mucho menos importante, por lo menos en términos cuantitativos, que el que se podría deducir de un simple análisis de los textos que sobre desarrollo regional se han elaborado a través de los planes nacionales de desarrollo. Tanto en materia de inversiones y más en materia de empleo, la política de polos ha afectado a una reducida parcela del conjunto de la economía nacional, no superando en el primer caso el 4% de las inversiones privadas realizadas a lo largo del período 1964-1970. Por el lado de los recursos que el Sector Público ha dedicado de una manera expresa a la política de polos, las cifras y porcentajes para el mismo período de tiempo no son mucho más espectaculares: el conjunto de fondos públicos directamente destinados a los polos -subvenciones e inversiones en infraestructura- no alcanzan el 2% de los fondos públicos invertidos por la Administración. Las ventajas del crédito oficial concedido a las empresas de los polos son difíciles de estimar, pero en todo caso la reducida participación del mismo dentro del total de las inver-

(9) Ver. Comisaría del Plan, op. cit. pág. 148.

siones privadas llevadas a cabo en los polos -2,5%- parecen indicar que estas no fueron un factor decisivo para atraer a ellos la localización de las empresas. No obstante a pesar de la reducida importancia de la política de polos en cuanto a la magnitud de recursos económicos movilizadas dentro del conjunto de la economía nacional, de los datos analizados, parece deducirse que la magnitud de los resultados obtenidos es superior a la de las ayudas ofrecidas por el Estado, por lo menos en términos comparativos; es decir que el porcentaje de la inversión privada generada en relación a la inversión privada nacional, es superior al porcentaje de recursos que el Sector Público ha destinado de una forma directa a la política de polos en relación con los recursos totales de que dispone. En este último sentido, se puede pues hablar del éxito de la política de polos aplicada en España durante el período 1964-1970.

CUADRO Nº 1

POBLACION EN LOS POLOS, Y ZONAS DE INFLUENCIA INMEDIATA. -
PROVINCIA. (en miles de habitantes).

POLOS (Po) ^(a) y PROVINCIAS (Pr)		AÑOS		
		1950	1960	1970
BURGOS	Po	74	82	120
	Pr	397	381	358
CORUÑA	Po ^(b)	153	197	212
	Pr	956	992	1.004
HUELVA	Po ^(c)	68	81	106
	Pr	368	400	398
SEVILLA	Po ^(d)	424	501	627
	Pr	1.099	1.234	1.327
VALLADOLID	Po	124	152	236
	Pr	348	363	413
VIGO	Po ^(e)	147	154	207
	Pr	672	680	751
ZARAGOZA	Po	264	326	480
	Pr	622	657	760
TOTAL	(1)Po	1.254	1.493	1.988
	(2)Pr	4.461	4.707	5.011
(3) ESPAÑA		27.977	30.431	33.824
(1)/(3) x 100		4,48	4,91	5,88
(2)/(3) x 100		15,95	15,47	14,81

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censos de la Población. Años 1950, 1960, 1970.

Notas: (a) La denominación de cada polo se refiere al nombre del municipio - donde se localiza el polo o el del más importante en caso de que la lo-

calización del mismo abarque varios municipios. Por otra parte el municipio es la unidad espacial inmediatamente inferior a la provincia desde el punto de vista administrativo. En la mayor parte de los casos considerados el nombre del polo coincide con el de la provincia -excepto en el caso de Vigo- por estar ubicados los polos en los municipios que son capitales de cada provincia y que normalmente poseen el mismo nombre que la provincia. Sin embargo el territorio que abarca uno y otro difieren siendo siempre mayor el provincial.

- (b) Se incluye la población de los municipios de Arteijo y Culleredo.
- (c) Se incluye la población de los municipios de Palos de la Frontera y San Juan del Puerto.
- (d) Se incluye la población de los municipios de Dos Hermanas y Alcalá de Guadaira.
- (e) Se incluye la población del municipio de Porriño.

CUADRO Nº 2

RENTA PER CAPITA Y VALOR AÑADIDO NETO

PROVINCIAS	1960		1964		1969	
	R. p. c.	V. A. N.	R. p. c.	V. A. N.	R. p. c.	V. A. N.
BURGOS	14.524	5.710	30.702	11.482	57.476	20.890
CORUÑA	13.067	12.995	21.358	21.325	41.918	42.516
HUELVA	13.882	5.888	21.180	9.104	37.122	16.327
PONTEVEDRA	14.140	9.481	25.563	17.884	43.608	33.284
SEVILLA	15.591	19.146	22.683	30.549	41.461	55.714
VALLADOLID	17.544	6.633	31.634	12.182	59.906	23.781
ZARAGOZA	20.255	13.271	32.392	22.161	62.512	45.918
(1) TOTAL	15.420	73.125	25.355	124.687	47.291	238.430
(2) ESPAÑA	18.057	594.481	31.036	979.656	54.760	1.820.102
(1)/(2) x 100	85,4	12,3	81,7	12,7	86,3	13,1

FUENTE. Banco de Bilbao. La Renta Nacional y su distribución provincial,
Años: 1960-64 y 69.

CUADRO Nº 3

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA RENTA PER CAPITA Y DEL VALOR AÑADIDO NETO (en %)

PROVINCIAS	1960 - 64		1964 - 69	
	Renta p. c.	V. A. N.	Renta p. c.	V. A. N.
BURGOS	20	19	13	12
CORUÑA	13	13	14	15
HUELVA	11	11	11	12
PONTEVEDRA	16	17	11	13
SEVILLA	9	12	13	12
VALLADOLID	15	16	13	14
ZARAGOZA	12	13	14	15
TOTAL	13	14	13	14
ESPAÑA	14	13	12	13

Fuente: Cuadro Nº 2

CUADRO Nº 4

NUMERO DE EMPRESAS, INVERSIONES Y NUMERO DE PUESTOS DE TRABAJO EN LOS POLOS .
PROYECTOS Y REALIZACIONES.

POLOS	Proyectos presentados 1964				Proyectos realizados 1970				
	(1) Número de Empresas	(2) Inversiones de 10 ⁶ ptas.	(3) Número puestos de trabajo	(4) Número de Em- presas.	(4) /(1) x 100	(5) Inversiones de 10 ⁶ ptas.	(5) /(2) x 100	(6) Número puestos de trabajo	(6) /(3) x 100
BURGOS	236	13.104,6	23.123	138	58	6.225,0	48	7,497	32
HUELVA	96	10.429,8	7.572	50	52	9.831,9	94	2.707	36
CORUÑA	81	5.627,9	4.988	34	42	4.118,5	73	1.598	32
SEVILLA	175	11.789,9	17.356	61	35	6.194,0	53	5.689	33
VALLADOLID	85	4.977,8	9.838	70	82	8.060,3	162	10.929	111
VIGO	113	7.295,0	15.727	55	49	4.199,3	58	8.568	54
ZARAGOZA	217	10.780,6	21.261	125	58	5.591,0	52	6.925	33
TOTALES	1.003	64.014,0	99.865	282	47	44.220,0	69	43.913	44

Fuentes: Saenz de Buruaga, G. "Polos y Acción Regional ante el III Plan". Información Comercial -
Española, Mayo 1972 y Comisaría del Plan Desarrollo Regional, III Plan de Desarrollo, -
Madrid, 1972.

CUADRO Nº 5

RENTA TOTAL GENERADA POR LAS EMPRESAS LOCALIZADAS EN LOS POLOS
(EFECTOS TOTALES) AÑO 1969. (en millones de pesetas).

	Burgos	Coruña	Huelva	Sevilla	Valladolid	Vigo	Zaragoza
(1) Efectos totales	2.473,9	1.396,4	1.107,4	3.761,3	3.362,8	2.623,3	2.907,9
(2) Ingresos provinciales	20.427,2	42.126,6	14.751,7	55.326,1	24.007,5	32.584,1	46.334,5
(1) /(2) x 100	12,11	3,31	7,50	6,79	14,00	8,05	6,27

Fuente: Comisaría del Plan, Desarrollo Regional, III Plan de Desarrollo Económico y Social. Madrid, 1972, pág. 150.

CUADRO Nº 6

SUBVENCIONES DEL ESTADO, INVERSIONES PUBLICAS EN INFRAESTRUCTURA Y CREDITO
OFICIAL A 31. XII. 1970 (en millones de pesetas).

POLOS	Subvenciones	% sobre el total	Inversiones (Hasta Sept. 1971)	% sobre el total	Crédito percibido	% sobre el total
Burgos	435,3	20,2	251,8	8,7	1.451,2	19,6
Coruña	58,6	2,7	217,8	7,6	444,2	6,0
Huelva	923,8	42,8	2.140,3	74,2	1.398,6	18,6
Sevilla	294,7	13,7	-	-	1.300,1	17,6
Valladolid	171,2	7,9	-	-	913,2	12,4
Vigo	84,0	3,9	273,8	9,5	813,4	11,0
Zaragoza	189,8	8,8	-	-	1.072,7	14,5
TOTAL	2.157,4	100,0	2.883,7	100,0	7.393,4	100,0

Fuente: Comisaría del Plan. Desarrollo Regional, III Plan de Desarrollo Económico y Social.
Madrid, 1972, págs. 147 y 148.

4. LA UTILIZACION DE ESTAS POLITICAS EN DOS CIUDADES ESPAÑOLAS DE TAMAÑO MEDIO.

Como ya se ha indicado en la introducción, este documento se ha preparado siguiendo las indicaciones del Secretariado del Grupo Sectorial sobre medio ambiente urbano. La elección de Huelva y Córdoba como ejemplos de ciudades medias, para estudiar en ellas la aplicación de las políticas que son objeto de atención, fué hecha por el propio Secretariado.

4.1. El Caso de Huelva.

4.1.1. Aspectos geográficos.

Situada en el extremo oeste de la Andalucía occidental, Huelva, juntamente con Cádiz y Sevilla, viene a protagonizar la especial situación económica de la Depresión Bética frente al general subdesarrollo del resto de la región andaluza.

Más concretamente, Huelva se sitúa en el centro de la comarca denominada "Tierra llana de Huelva", contraposición con la zona montañosa de la parte septentrional de la provincia.

En esta extensa llanura en la que predominan los terrenos cuaternarios (arenas, gravas) y aluviales (arcillas arenosas, arenas sueltas y fangos), el relieve se caracteriza por la presencia de amplios valles y llanuras interrumpidas por pequeñas cadenas de colinas muy bajas y lomas que nunca alcanzan los 200 metros de altitud. Así pues, este relieve, fundamentalmente modelado por la erosión de las aguas, presenta una topografía bastante accidentada, que se ve a su vez complicada por la abundancia de suelos aluviales que en presencia de los cursos fluviales dan lugar a las marismas.

La comarca, con suaves diferencias entre la zona litoral y el interior, presenta un clima de tipo mediterráneo, si bien con mayor número de precipitaciones como consecuencia de la presencia del Atlántico. Hay lluvias copiosas en primavera y otoño, produciéndose en el verano un pe

PUERTO

3. El tráfico del puerto de Huelva -situado en el río Odiel- es fundamentalmente de graneles sólidos y líquidos procedentes de las minas, más el tráfico local o de río, avituallamientos y pesca. Actualmente existen cinco muelles de Tharsis, Norte, Riotinto, Levante y Campra y un proyecto de Obras Públicas para instalaciones mecánicas para carga de minerales.

AEROPUERTO.

4. Huelva carece de aeropuerto y aunque el Plan General proponía una serie de posibles emplazamientos no parece un proyecto próximo. = El III Plan no prevé nada a este respecto.

El aeropuerto más próximo es el de Sevilla.

SERVICIOS UR BANOS.

5. Huelva tiene recursos hidráulicos suficientes para abastecer las - previsiones del crecimiento demográfico e industrial a corto y lar go plazo, si bien la red actual es insuficiente.

El embalse de Beas situado al Norte de Trigueros es el que sirve a Huelva.

En cuanto a las redes de evacuación, existen dificultades para resolverlas sin perjuicio para los cauces del Tinto y el Odiel.

DESARROLLO TURISTICO.

6. La Costa de Huelva tiene un clima excepcional templado en invierno y no excesivamente caluroso en verano. Comprende una inmensa playa que desde la desembocadura del Guadalquivir hasta la frontera portuguesa, no se vé interrumpida sino por la desembocadura de los ríos Tinto y el Odiel, donde enlaza con la Costa Portuguesa del Algarve, de gran porvenir turístico.

En mayo de 1963 se realizó un estudio para el Desarrollo de la Costa de Huelva, denominada Costa de la Luz, que comprendía una serie de previsiones referidas a capacidad hotelera, mejora en las - vías de comunicación, distribución de la población por sectores, - servicios anejos al desarrollo turístico, etc., en una franja de - aproximadamente 1 Km. de fondo a lo largo de toda la costa desde Ayamonte a la frontera portuguesa con un desarrollo de unos 120Kms divididos en distintos sectores.

tado de acuerdo con los preceptos de esa Ley el cual estableció el modelo de conjunto para el crecimiento de la ciudad. En desarrollo de este plan, y siguiendo los mecanismos establecidos en la misma Ley se han aprobado varios planes parciales para diversos sectores de la ciudad, unos de iniciativa privada, por los propietarios de los terrenos, para urbanizar y edificar de acuerdo con las previsiones contenidas en el plan general de ordenación. Otros por los organismos públicos. Entre estos, está el correspondiente al polígono del Instituto Nacional de Urbanización llamado "San Sebastián", de 44 Has. de superficie.

POLIGONOS

2. Este polígono está terminado de urbanizar, pero aún no ha sido ocupado por la edificación. Está previsto para un total de 3.520 viviendas, es decir, con una densidad hasta de 80 viviendas por Ha. Supone una importante operación de urbanización para extensión ordenada de la ciudad, con creación de infraestructuras nuevas de primera calidad.

Puede decirse que el polígono "San Sebastián" representa una muy ortodoxa y coordinada utilización de la política de polígonos al servicio de la política de vivienda y de acuerdo con una estrategia de planificación física, ya que dicho polígono desarrolla en el sector, en cuanto a su trazado y a sus previsiones, las disposiciones contenidas en el Plan General de la ciudad. No obstante, y corroborando la lentitud del procedimiento que ya señalamos anteriormente, la creación de este polígono no ha resuelto todavía ningún problema de la ciudad, ya que aún se encuentra sin ocupar por la edificación, a pesar de que hace diez años que se inició la operación.

Fuera del término municipal de Huelva, ha actuado también el Instituto Nacional de Urbanización, con la creación de otros tres polígonos, al servicio, estos, de la política de desarrollo regional.

Estos tres polígonos se sitúan dentro del territorio del polo. De ellos, uno, llamado "Nuevo Puerto", de 1.200 Has., está dedicado a uso

industrial y recibe todos los beneficios propios del polo. Los otros dos son polígonos residenciales preparados para la construcción - de viviendas próximas a las zonas industriales del polo.

El Polígono "Nuevo Puerto", tiene una primera fase ya totalmente urbanizada con una superficie de 583 Has., más 189 Has. urbanizadas dentro de él por la Refinería de petróleos "Rio Gulf", más - una segunda fase de 56 Has. actualmente en urbanización y un resto de 363 Has. aún no urbanizadas. La inversión realizada hasta - ahora por el Instituto Nacional de Urbanización es de 88.652.000 pe setas.

POLO

3. El territorio del Polo de Huelva fué objeto de una planificación urbanística en Septiembre de 1964, preparada por el Ministerio de la Vivienda como Normas de Ordenación del Territorio del Polo, que contienen ~~una zonificación del Territorio del Polo, contienen una~~ zonificación con el fin de determinar para cada área, las diferentes posibilidades de usos y de grados de instalación industrial.

El territorio del Polo queda dividido por dichas Normas, en las si guientes áreas:

1. Areas de expansión de la ciudad con planeamiento vigente en las que las peticiones de emplazamientos industriales se someterán a las prescripciones del Plan urbanístico correspondiente.
2. Zonas íntegramente industriales con libertad de instalación de - toda clase de industrias respetando los esquemas previstos para su futuro viario, distribución de agua, evacuación de residuos y suministro de energía eléctrica.
3. Areas de tolerancia para emplazamiento de industrias especiales; aquellas que aún siendo suelo rústico admiten la instalación de determinado tipo de industrias.

Puede verse esta zonificación en el plano correspondiente que - se acompaña.

4.1.5. Desarrollo regional

CARACTERISTI
CAS LEGALES Y
SOCIO-ECONOMI
CAS DEL POLO
Y ZONA DE IN--
FLUENCIA-PRO
VINCIA.

1. El polo de Huelva fué creado en 1964 como polo de promoción industrial; es decir, con la posibilidad de que las empresas que se localizaran en él pudieran obtener beneficios superiores a los concedidos en los polos de desarrollo -concretamente las subvenciones del Estado podían cubrir hasta un 20% de la inversión realizada por la empresa mientras que en estos últimos solo podían cubrir el 10%. Los beneficios concedidos a las empresas que se instalaron en el polo inicialmente tenían una validez hasta el año -- 1969; en la actualidad se han prorrogado los mismos hasta finales de este año (1973), si bien rebajando los beneficios igualándolos -- a los concedidos en los polos de desarrollo. El polo de Huelva -- abarca los municipios de : Huelva, Palos de la Frontera y San -- Juan del Puerto con una superficie total de 242 Km² y una población de 106.000 habitantes en 1970. Junto con la zona de influencia inmediata -provincia de Huelva- posee una superficie de --- 10.085 Km² y una población de 398.000 habitantes. Dentro del - total nacional, la población del polo de Huelva alcanza sólo el -- 0,3% aproximadamente y la de la provincia un poco más del 1%. En términos de superficie estos porcentajes son respectivamente del 0,04% y del 2%. La densidad media de población en el polo es de 438 habitantes por Km² y en la provincia de 39 hab./Km².
2. La renta per cápita media de los habitantes de la provincia en - 1969 era de 37.122 pesetas, inferior en un 32% a la media nacio-- nal. La provincia de Huelva ocupaba el lugar 40 en la ordenación decreciente de las cincuenta provincias españolas, según el va-- lor de su renta per cápita en ese año (1). Esta baja renta se ma--

(1) Banco de Bilbao. La Renta Nacional y su distribución provincial. Año 1969. Madrid, 1971 págs. 51 y 61.

nifiesta también en un bajo nivel de bienestar de los habitantes - de esta provincia, tal como se puede deducir de los valores de - los siguientes indicadores sociales:

	% hogares con TV.	%hogares con ducha o baño.	% cabezas de familia con estudios medios o superiores.	Difusión de revistas por 10.000 habitantes.	Médicos especialistas por 10.000 habitantes.
HUELVA	24	22	4	589	24
MEDIA NACION	38	37	6	1.431	59

Fuente: Comisaría del Plan, op. cit. págs. 114 y 115.

3. La población ocupada en la provincia en 1969 ascendía a 133.516 personas y constituía un 34% de su población total, inferior al - porcentaje medio de las provincias españolas que en el mismo - año alcanzaba el 40%. La distribución por sectores de esta po-- blación ocupada ofrecía los siguientes porcentajes; Sector Pri-- mario, 38,9%; Sector Secundario 28,8% y Sector Terciario 32,3%. A nivel nacional estos porcentajes eran: 30,5%; 34,2% y 35,3%. - De la comparación de ambas series de porcentajes se deduce el - mayor y menor porcentaje de la población ocupada de la provincia de Huelva que se dedican respectivamente a las actividades del - sector primario y a las de los sectores secundario y terciario. El porcentaje de población dedicada a la industria -sector secundario- es el que muestra mayor diferencia en menos respecto al conjunto de las provincias españolas.

EVOLUCION DE LA POBLACION RENTA Y EMPLEO

4. En la década anterior a la política de polos (1950-1960) la tasa - anual de crecimiento de la población en el polo de Huelva fué de - 1,75 % y la de la provincia fué del 0,8% igual a la media nacional. Durante la última década, que abarca los años de vigencia de la po-

lítica de polos (1964-70) la tasa anual de crecimiento de la población ubicada en el polo alcanzó el 2,75% mientras que la población provincial -incluida la del polo- disminuyó en un 0,1% anual. La tasa anual de crecimiento de la población nacional fué del 1,1%. La conclusión inmediata que se deriva de estas distintas tasas anuales de crecimiento, es que si bien la creación del polo de Huelva puede haber influido en la aceleración del crecimiento de la población ubicada en el mismo, este crecimiento no ha sido suficiente para absorber el potencial de población emigrante de su zona de influencia inmediata. Además su tasa anual de crecimiento ha sido inferior a la de las grandes áreas metropolitanas, que para la última década se ha estimado próxima al 3% anual.

5. La tasa anual de crecimiento de la renta per cápita en la provincia de Huelva, durante el período anterior a la política de polos (1955-1964) fué del 2,4%, bastante inferior a la media nacional -que fué del 5,1% -ver cuadro nº1 del Anexo-. En el período de vigencia de la política de polos (1964-1969) estas tasas fueron respectivamente del 11,8% y del 12%, observándose un crecimiento espectacular de la renta per cápita de la provincia en relación a la media nacional, llegando casi a igualar a esta última. Se puede por tanto atribuir a la política de polos, este mayor crecimiento de la renta per cápita de la provincia en estos últimos años. Sin embargo cabe hacer notar que esta política, como mínimo durante el corto período de tiempo analizado, no ha significado una verdadera reducción de la diferencia entre la renta per cápita media de la provincia y la media nacional existente en 1955, sino que más bien ha contribuido a que la misma no aumentase con el paso de los años.
6. La evolución de la estructura del empleo de la provincia como muestra el cuadro nº 2 del Anexo, ha seguido el proceso típico de toda provincia en fase de desarrollo, disminuyendo en términos absolutos y relativos, la población ocupada en el Sector pri-

mario y aumentando la población ocupada en los Sectores secundario y terciario. En la actualidad la distribución del empleo por sectores para la provincia muestra todavía un elevado porcentaje de población ocupada en el sector primario y unos bajos porcentajes en los sectores secundario y terciario, en comparación con la distribución media nacional. El sector secundario, por otra parte, es el que muestra una mayor diferencia -en menos- respecto al porcentaje medio nacional de la población ocupada en el mismo sector.

RESULTADOS ESPECIFICOS DE LA POLITICA DE POLOS.

7. Como se ha podido observar en el apartado anterior -cuadro nº 4-, el polo de Huelva, en 1970 era el que mayor inversión -había generado en términos absolutos, de los siete polos creados en 1964 -22,2% sobre el total- y él que en este aspecto, había alcanzado un porcentaje de realización de proyectos más alto -94%- en relación a los presentados en el primer concurso. Sin embargo en cuanto a creación de puestos de trabajo en 31 del XII de 1970, en el polo de Huelva sólo se habían creado 2.707 -puestos; o sea un 6,2% del total de los puestos de trabajo de los polos. Las industrias instaladas en el polo son por tanto esencialmente industrias intensivas en capital con un coeficiente de inversión por puesto de trabajo -3,63 millones de pesetas- muy superior al del resto de los polos y al del conjunto de la economía nacional.
8. La actividad industrial predominante entre las industrias instaladas en el polo, es la del Sector Químico debido a la industria de refinería del petróleo ubicada en el mismo. El valor añadido neto de las industrias de este sector, en 1969 ascendía al 63% del total. El sector textil es el segundo en importancia y su valor añadido neto era el 15% del total, en el mismo año. El resto de Sectores tienen una importancia muy reducida.

9. Característica principal de las industrias de este polo, en cuanto a los flujos espaciales que generan los bienes y servicios que producen, es su fuerte interrelación entre ellas mismas ya que el 23% del valor de sus compras y el 17% del de sus ventas se realizan dentro de las industrias del polo. En este sentido es el polo cuyas industrias se hallan más interrelacionadas. En cambio estas industrias tienen una baja interrelación con las industrias del resto de la provincia en cuanto a ventas -5,2%- y alta en cuanto a compras -38%-. Por otra parte es un polo netamente exportador de sus productos al resto de España -64% de sus ventas en comparación con el 9% de sus compras- e importador de productos del extranjero -38% de sus compras-.

10. Según estimaciones de la Comisaría del Plan (2) el valor añadido bruto de la producción de las empresas instaladas en el polo de Huelva ascendía en 1969 a unos 1.727 millones de pesetas, o sea, cerca de un 26% del valor añadido bruto de la producción industrial de la provincia en ese año, según los datos del Banco de Bilbao (3). Por otra parte si se tiene en cuenta que la población ocupada en los polos en esa fecha no alcanzaba el 8% de la población ocupada en la industria de la provincia se puede comprender la alta productividad de las empresas instaladas en el polo, por puesto de trabajo creado y ello en gran parte se puede explicar por ser estas empresas muy intensivas en la utilización de capital, como previamente se ha puesto en evidencia.

11. Los efectos totales de las empresas del polo estimados también por la Comisaría del Plan, para el año 1969 eran de 1.107 mi-

(2) Comisaria del Plan, op. cit. pág. 141.

(3) Banco de Bilbao, op. cit.

llones de pesetas y representaban el 7,5% de los ingresos totales generados en la provincia para ese año -véase el cuadro nº 5 del apartado anterior- mientras que el empleo en los polos era sólo el 2% del empleo total de la provincia. Estos datos confirman una vez más la alta productividad de las empresas de los polos por puesto de trabajo creado. Sin embargo para obtener una idea más completa acerca del tema se deberían ponderar estos resultados por los respectivos niveles de inversión alcanzados en cada caso. Desgraciadamente sólo se dispone de información acerca de la inversión en los polos, pero se carece de información completa y fidedigna acerca de las inversiones industriales en el resto de la provincia.

RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AL POLO.

12. Las empresas del polo de Huelva como se deduce del cuadro nº 6 del apartado anterior, en 31 del XII de 1970 en conjunto habían obtenido el 43% de las subvenciones del Estado ofrecidas a los polos. De hecho el polo de Huelva es el que obtuvo mayor volumen de subvenciones de los siete polos creados en 1964. En el caso de las inversiones públicas en infraestructuras, el polo de Huelva también fué al que se le destinó el mayor volumen de recursos públicos: el 74,2% del total de recursos públicos destinados expresamente a la creación de infraestructuras en los polos. Por otra parte, respecto al crédito oficial, las empresas del polo se beneficiaron menos de lo que las correspondía por su volumen de inversiones -22% de la inversión de los polos- ya que sólo obtuvieron el 18,6% del destinado a los polos.
13. El mayor volumen de subvenciones del Estado al polo de Huelva en relación con las subvenciones dadas a los otros polos, se explica en gran parte, por un lado, por ser éste el polo en el que se ha localizado un mayor volumen de inversión privada

en términos comparativos con el resto de polos y por otro lado, porque al ser polo de promoción industrial, las subvenciones - del Estado a las empresas en él instaladas legalmente podían alcanzar un porcentaje -20%- de sus inversiones superior al que podían alcanzar en los polos de desarrollo -10%- y presumiblemente estas diferencias se han producido de hecho en la realidad. Sin embargo, lo que no resulta tan explicable es la elevada cuantía de las inversiones públicas en infraestructura llevada a cabo en el polo de Huelva en relación con la política seguida a este respecto para los otros polos. En este sentido, el polo de Huelva ha sido el polo hasta la fecha, más favorecido en este tipo de inversiones.

DESARROLLO URBANO.

14. Las industrias y puestos de trabajo creados en el polo de Huelva y que son resultado directo de la política de desarrollo regional emprendida por las autoridades españolas en el primer y segundo plan de desarrollo, han influido directamente en la dinámica de su población y en el resto de actividades ubicadas en el mismo. La distribución y dotación de suelo, según los distintos usos, dentro del área del polo ha sido lógicamente afectada también por esta política de desarrollo regional. Sin embargo, desgraciadamente se dispone de muy poca información acerca la evolución en los últimos años, de esa distribución y dotación de suelo urbano según sus distintos usos. Los datos que se poseen sobre este tema corresponden al año 1969 (4) y se carece de cualquier otra información con fecha anterior o posterior que permita analizar su evolución, antes y después, de la política de polos. No obstante del análisis de los datos obtenidos para Huelva en el año 1969 y su comparación con res

(4) Estos datos fueron obtenidos mediante fotointerpretación en un estudio realizado por la Dirección General de Urbanismo, para el conjunto de las áreas metropolitanas y áreas urbanas españolas, dentro de los trabajos preparativos del III Plan de Desarrollo Económico y Social.

pecto al conjunto de áreas urbanas españolas (5) se pueden derivar algunas conclusiones importantes. Así según los datos - que se relacionan en el cuadro número 3 del Anexo referidos - al ámbito Urbano de Huelva de 1969, entre los distintos usos - de suelo establecidos, esta área poseía la mayor parte de su - suelo dedicado a "Residencia" (46,6%), siguiéndole en importancia el suelo destinado a "Transportes y Comunicaciones" (24,5%). Por comparación con las respectivas medias nacionales, cabe señalar los altos porcentajes -y altas dotaciones por habitante- del área urbana de Huelva, dedicada a "Transportes y Comunicaciones" -especialmente "ferrocarril" y "marítimo"- y a "Verde, Deportivo y Recreo". La dotación en m². por habitante en este último tipo de suelo es casi el doble de la media nacional y puede constituir a falta de otra información un cierto índice sobre la mayor calidad del medio ambiente del área urbana de Huelva en relación con el conjunto de áreas urbanas españolas. Por otro lado, la menor dotación de los habitantes de este área en suelo urbanizado sin ocupar muestra las necesidades de la misma en inversiones en infraestructuras urbanas en sus zonas periféricas a efectos de prevenir y facilitar su futuro desarrollo urbano.

(5) La denominación y clasificación de las áreas metropolitanas y áreas urbanas españolas corresponde al III Plan de Desarrollo. Véase. Comisaría del Plan, Desarrollo Regional, III Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid 1972, págs. 232-235 y 249.

4.1.6. Protección del Medio Ambiente.

Los vientos dominantes en Huelva son los de componente S-SO y O. - Por tanto, las industrias que más afectan a la ciudad son las instaladas en San Juan del Puerto y concretamente de un modo más intenso - la "Empresa Nacional de Celulosas de Huelva" cuyos efectos se dejan sentir en la ciudad, por las tardes en forma de olores, y permanente mente por la contaminación del río.

No obstante, esta dominancia de los vientos de componente S-SO y O puede inducir a error si tenemos en cuenta que la proximidad de la - costa y la acción constante de las brisas producen cambios continuos en la dirección de los vientos (por las mañanas suelen tener componen te N y por la tarde S). Estos fenómenos podrían llegar a afectar seria mente a la zona turística de Punta Umbria que se vería barrida por las emanaciones de las industrias instaladas en la Punta del Sebo y el Polí gono de Nuevo Puerto.

El Plan General de Huelva recoge y adopta las determinaciones del -- "Reglamento de actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligro sas" de 30 de noviembre de 1961 que establece una distancia mínima - de 2.000 m. de una industria calificada como peligrosa al núcleo más próximo de población.

Por el decreto 531/1967 de 26 de marzo del Ministerio de Educación - y Ciencia se declaró la zona denominada "Lugares Colombinos" Monu - mento histórico-artístico estableciendose las instrucciones para la -- protección de dicho conjunto en la Orden Ministerial del 16 de julio de 1968. Se trata de una disposición para conservar la belleza del paisa - je en una zona especialmente interesante también desde el punto de -- vista histórico, ya que en ella celebró Cristobal Colón conversaciones muy decisivas, y de allí partió la expedición de las tres naves que lle garon por primera vez a tierra americana tras cruzar el Atlántico.

Por estas Instrucciones se dividen los Lugares Colombrinos en seis zonas:

- A) La zona I es el Parque Nacional de la Rábida al que pertenecen el Monasterio y la Universidad Hispanoamericana. Se prohíbe en ella todo tipo de edificación salvo las que por razones de tipo social, docente o religioso se aprueben por una Comisión.
- B) La zona II es una franja de terreno en la orilla izquierda del río Tinto considerada como parque urbanizado que sólo admite edificación extensiva baja dentro de una serie de limitaciones referidas al índice de edificabilidad, número máximo de plantas, estilo de los edificios, etc.... Se prohíben todos aquellos usos que puedan perjudicar al residencial de la zona o a la unidad estética del conjunto, de manera especial fábricas, almacenes etc.
- C) La zona III es una cuña que protege la perspectiva de la pintoresca y bella población de Palos de la Frontera desde el N-E y admite sólo edificaciones especiales aisladas con unas condiciones de volumen y estilo determinadas y previa autorización de las Direcciones Generales de Bellas Artes y Urbanismo. En cualquier caso se excluyen las industrias y almacenes.
- D) La zona IV, con las mismas condiciones citadas en C protege los alrededores de la población de Moguer, de bella arquitectura típica popular andaluza.
- E) La zona V está situada en los alrededores del sitio arqueológico de Saltes. Se prohíbe en ella cualquier tipo de edificación sin la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes y previa ejecución de las prospecciones que esta Dirección General considere necesarios.
- F) La zona VI son los cascos de Palos de la Frontera y Moguer. Se prohíben en ellos los usos industriales exceptuando los talleres de artesanía artística, de los mercados turísticos y los de tradición típica local. Se establecen condiciones de volumen y de estilo para fachadas, cubiertas, medianerías, rótulos y anun-

cios establecimientos comerciales, etc....

Los Planes Generales de Palos y Moguer de enero de 1970 recogen en sus normas urbanísticas estas determinaciones.

4.2. El Caso de Córdoba

4.2.1. Aspectos geográficos.

Córdoba es la ciudad más septentrional de Andalucía, se encuentra dominando el valle medio del Guadalquivir, en la zona en que entran en contacto las estribaciones de Sierra Morena con las campiñas de la Depresión Bética. La ciudad se emplaza en la orilla izquierda del río, en un lugar en que las características de sus márgenes permitieron la construcción de un puente romano y luego la instalación de molinos árabes.

Puede hablarse de tres paisajes distintos en Córdoba: la sierra, el valle del río y la campiña; este último es el predominante.

El valle medio del Guadalquivir presenta un clima mediterráneo continental con inviernos frescos (temperatura media 9º) y veranos muy calurosos (28, 5º) en los que el termómetro supera con facilidad los 40º. Las lluvias, se producen casi exclusivamente en la primavera y el otoño, siendo entonces bastante abundantes. El total anual oscila entre los 600 y 700 mm. Los vientos son casi siempre de componente S. W. siendo también importantes los períodos de calma.

Puede decirse que Córdoba goza de una excelente situación con respecto a las principales rutas de comunicación. Por una parte, controla la gran ruta longitudinal de la Depresión Bética que atraviesa toda Andalucía de E. a O. y, por otra, es una de las principales accesos transversales entre Sierra Morena y el Litoral mediterráneo. Esta situación privilegiada no significa, sin embargo, que esté bien comunicada con el resto de la región, ya que precisamente la carencia de una adecuada red de comunicaciones es uno de los principales obstáculos a su industrialización.

Córdoba ha ejercido desde sus antiquísimos orígenes la capitalidad mercantil y administrativa de todo el valle medio del Guadalquivir, que, por otra parte, presenta un poblamiento concentrado en grandes núcleos que superan en la mayoría de los casos los 10.000 habitantes, pero que no tienen carácter urbano ya que por término medio el 80% de su población activa se dedica a las actividades agrícolas en las extensas y fértiles campiñas que rodean a los núcleos de población.

Es de destacar el contraste paradójico entre la extraordinaria fecundidad de esta tierra y los graves y numerosos problemas sociales y económicos que se plantean como consecuencia directa de los regímenes de propiedad y de la inadecuada utilización de los cultivos.

En los últimos treinta años se han efectuado importantes obras de regadío (sobre todo en el Gudalmellato y el Bembezar) que han favorecido la producción de algunos cultivos como el olivo, la intensificación de otros como las hortalizas, agrios, remolacha y alfalfa y la extensión de otros como el algodón. También han favorecido la parcelación de la tierra y con todo ello el aumento de población en algunos núcleos, si bien la tónica general, muy acentuada en los últimos años, es de una fuerte emigración. Precisamente un importante porcentaje de estos emigrantes pasan a engrosar un sector terciario poco claro que constituye la mayor parte de la población activa de la ciudad de Córdoba.

Los regadíos y el aprovechamiento hidráulico han hecho que hayan surgido algunas áreas agrícola-industriales.

En los últimos años el desarrollo de la ciudad se ha dirigido hacia el norte, y ha sobrepasado las vías del ferrocarril hacia la sierra en busca de temperaturas más suaves. También el eje formado por la carretera y el ferrocarril Madrid-Sevilla, que transcurre por una de las terrazas de la margen derecha del Guadalquivir, juega un importante papel en la expansión de la ciudad.

4.2.2. Infraestructura y Servicios.

CARRETERAS

1. La vía más importante de relación de Córdoba es la C.N. IV Madrid-Cádiz por Córdoba y Sevilla que es el enlace fundamental de Madrid con toda la región andaluza. Es una vía Este-Oeste de la que parten algunas desviaciones importantes:

Desde Sevilla la C.N. 431 hacia Huelva y prácticamente a la salida de Córdoba la C.N. 331 hacia Málaga.

La segunda vía en importancia es un eje Norte-Sur, la C.N. 432 que enlaza hacia el Norte con Extremadura vía Zafra y hacia el Sur con las restantes provincias andaluzas (Jaén, Granada, Almería).

Ya hemos citado (para el casco de Huelva) las previsiones contenidas en el III Plan que afectan al enlace Madrid-Córdoba-Sevilla-Huelva a nivel de carretera nacional y al tramo Córdoba-Sevilla a nivel de autopista. Ambas previsiones deberán finalizarse antes del 1º de enero de 1976.

FERROCARRIL

2. Al igual que para las carreteras, el enlace más importante por vía férrea es la línea Madrid-Córdoba-Sevilla que limitó durante mucho tiempo el crecimiento de la ciudad hacia el Norte y que aún hoy sigue siendo un fuerte condicionante a la expansión de la ciudad.

Es igualmente fundamental el enlace con Málaga y la costa.

Son menos claras las relaciones con el resto de las capitales andaluzas y de menor importancia el enlace con Extremadura vía Zafra.

AEROPUERTO

3. Córdoba tiene un Aeropuerto Nacional de 2ª categoría cuyos enlaces fundamentales son con Madrid y Málaga.

A 130 Km. está el Aeropuerto Internacional de Sevilla de 1ª categoría.

SERVICIOS
URBANOS.

4. Córdoba posee cuatro embalses en un entorno de 50 Kms.: son los de Bembezar, Guadalmellato, la Breña y Puente Nuevo. No presenta, por tanto problemas de abastecimiento tanto para la población como para la industria.

4.2.3. Proceso de crecimiento

En la primera mitad de siglo, Córdoba, ajena un poco a los grandes cambios que se producen en las ciudades industriales acomete una intensa acción de remodelación del casco y urbanización que se concreta en la apertura de paseos, galerías y avenidas hasta llegar a la actual configuración. Por otra parte antes de 1940 se habían creado algunas barriadas de iniciativa particular y Municipal que producían un crecimiento por grandes núcleos, tónica que continuó en los años siguientes.

Entre 1940 y 60 se produjeron una decena de iniciativas en el mismo sentido: Cuatro municipales, tres particulares, dos del Obispado y una del ya creado Ministerio de la Vivienda.

La variación de la población se puede ver en esta serie:

Años	1940	1950	1960	1970
habitantes	143.296	165.403	198.148	235.632

4.2.4. Planificación urbanística.

PLANES

1. En Córdoba existe un Plan General del año 1959, es decir posterior a la Ley del Suelo. Debido al crecimiento y desarrollo económico que ha tenido Córdoba, hace tiempo que este Plan General se ha quedado corto en sus previsiones. Actualmente se está elaborando una Revisión que se espera en un plazo breve.

Se han realizado y aprobado once Planes Parciales. Dos son de Promoción Pública y el resto de Promoción Privada.

Los de Promoción Pública han sido promovidos por el Instituto Nacional de Urbanización y son de tamaño superior a los de Promoción Privada.

Tanto unos como otros se encuentran a continuación de los barrios perimetrales de la ciudad, excepto un par de ellos que se sitúan a mayor distancia sobre las laderas de los montes al Norte de Córdoba

POLIGONOS

2. El Instituto Nacional de Urbanización, tras la aprobación de los planes parciales correspondientes (que fijan las características formales y el contenido edificatorio y demográfico) está actuando en los siguientes polígonos:

Polígono "La Fuensanta", de 43'69 Has., totalmente urbanizado, y, en construcción muy avanzada las 4.915 viviendas que están previstas en el mismo.

Polígono "El Santuario", de 34 Has., urbanizado y en construcción avanzada las 4.600 viviendas previstas en él.

Polígono "Levante", adquirido pero aún no urbanizado, destinado a viviendas.

Polígono "Chinales", de 34'81 Has., urbanizado y con industrias instaladas.

Polígono "Dehesilla del León", adquirido pero aún no urbanizado, = destinado a industria.

Polígono "Las Quemadas", de 250 Has., de las cuales 150 se destinan a industria y otras 100 a viviendas. La parte industrial se encuentra ya urbanizada, habiéndose invertido en esta urbanización la cantidad de 138.300.000 ptas. La parte residencial no está aún urbanizada.

Todas estas operaciones constituyen importantes aportaciones para influir notablemente sobre la distribución espacial de la expansión urbana de la ciudad, preparando infraestructuras de primera cali-

dad para acoger a las viviendas y a las industrias. Pero en este caso no puede decirse que la política de polígonos haya sido utilizada coherentemente con la de planificación urbanística, ya que, en muchos casos, los polígonos no coinciden con las previsiones del modelo general de desarrollo espacial de la ciudad marcado en el plan general de ordenación.

POLO

3. El territorio del Polo de Córdoba fué objeto de una planificación urbanística en Mayo de 1970, preparada por el Ministerio de la Vivienda como Normas de Ordenación del Territorio del Polo, que contienen las determinaciones correspondientes a las diversas posibilidades de usos del suelo y grados de instalación industrial.

El territorio del polo queda dividido por esas Normas en las siguientes categorías:

- 1- Areas de planeamiento vigente, en las que las peticiones de emplazamientos industriales se someterán a las prescripciones de los planes urbanísticos correspondientes.
- 2- Areas de protección específica, con prohibición de emplazamientos industriales, destinadas a aprovechamientos agrarios que por sus excepcionales condiciones merecen preservarse, así como las áreas destinadas a expansión de la ciudad, colonización, turísticas, de interés paisajístico y análogas.
- 3- Zonas integramente industriales, con libertad de instalación de toda clase de industrias. Se establece que estas zonas podrán desarrollarse, sin perjuicio de la libertad de instalación de las industrias, mediante polígonos que provean de accesos, infraestructura y servicios. En ausencia de tales polígonos, cada industria deberá resolver sus propios problemas.
- 4- Areas de tolerancia para emplazamiento de industrias especiales, en las cuales se permite el emplazamiento de indus

trias que ofrezcan características tales que, a juicio del =
Ministerio de Industria, puedan autorizarse debido a que =
requieran una localización condicionada por las primeras =
materias o por los servicios necesarios.

- 5- Núcleos urbanos y rurales existentes, incluidos en el terri-
torio del Polo. Para estos núcleos se dispone que hasta =
que no fuesen aprobados los respectivos planes urbanísticos,
o al menos unos avances de planificación, estará prohibida
la localización de nuevas industrias, o la ampliación de las
existentes, en sus cascos o en sus alrededores.

Puede verse esta zonificación en el plano correspondiente =
que se acompaña. De acuerdo con ella ha venido funcionan-
do el Polo de Córdoba. Recientemente, se ha producido -=
una petición de las autoridades locales para que se proceda
a una modificación de los límites del territorio del polo, a
efectos de extenderlo longitudinalmente a lo largo del Valle
del Guadalquivir y para que otros núcleos rurales existen-
tes aguas arriba y aguas abajo de Córdoba, puedan benefi-
ciarse también de la instalación industrial.

4.2.5. Desarrollo regional.

CARACTERISTI- CAS GENERA- LES.

1. El polo de Córdoba fué creado en 1969 dentro de la política
de desarrollo regional del II Plan de Desarrollo y los bene-
ficios concedidos a las empresas que se localicen en el mis-
mo tienen una duración de diez años, siendo el 1 de Enero
de 1971 la fecha inicial de aplicación de estas medidas. El
polo se halla localizado en el propio municipio de Córdoba. =
Este municipio posee una extensión superficial de 1.244 Km².
y una población de 235.632 habitantes en 1970. La zona de =

influencia inmediata desde el punto de vista administrativo -provincia de Córdoba- posee una extensión de 13.718 Kms. y una población de 724.116 habitantes, incluyendo en ambas magnitudes las correspondientes al municipio del polo. En relación con las cifras nacionales, la población del polo = es el 0'7% y la de la provincia el 2'1%; y la superficie el = 0'3% y el 2'7% respectivamente. La densidad media de población en el polo es 189 hab/Km². y en la provincia 53 = hab./Km².

2. La renta per cápita media de la provincia, en 1969 era de 35.400 pesetas, inferior a la de Huelva e inferior en un = 35% a la media nacional. En la ordenación decreciente de las provincias españolas según el valor de esa magnitud, = Córdoba ocupa el lugar 42; o sea sólo ocho provincias españolas de un total de cincuenta, poseen una renta per cápita inferior a la de Córdoba. En cuanto al nivel de bienestar, los indicadores que se disponen muestran un nivel similar= al de Huelva, excepto el índice de difusión de revistas por diez mil habitantes y en el número de médicos especialis-tas por cien mil habitantes, que respectivamente ascienden a 673 y 39, ambos inferiores a las cifras medias naciona-les pero superiores a los correspondientes de Huelva (1).

(1) Ambas provincias poseen los mismos porcentajes en todos los = indicadores considerados en el caso de Huelva excepto en los = que aquí se comentan.

3. La población ocupada en la provincia ascendía a 249.136 personas en 1969 y la misma constituye al igual que para el caso de Huelva el 34% de su población total, siendo por tanto este porcentaje inferior en un 6% a la media nacional. La distribución por sectores de esta población ocupada ofrecía para ese año los siguientes porcentajes: 46,9% en el sector primario, 23% en el secundario y 30,1% en el terciario -ver cuadro nº 2 del Anexo-. Las diferencias de estos porcentajes con los estimados para el conjunto de la nación muestran al igual que para Huelva, un elevado porcentaje de su población ocupada dedicada al Sector primario -si bien en este caso es bastante superior al de aquella provincia- y unos bajos porcentajes en los sectores secundario y terciario, siendo aquí también la diferencia en menos, más acusada la que corresponde al sector secundario; o sea que la estructura del empleo en la provincia de Córdoba en comparación con la media de las provincias españolas muestra una predominancia de las actividades agrícolas que llegan a ocupar a casi la mitad de su población activa, un muy bajo desarrollo industrial y un relativo desarrollo del sector terciario, inferior a la media nacional pero elevado en relación al sector secundario.

EVOLUCION DE
LA POBLACION,
RENTA Y EM-
PLEO.

4. El crecimiento de la población en la provincia y en el municipio de Córdoba, durante el período 1959-60, muestra unas tasas anuales -ver cuadro número 4 del anexo- del 0,1 y 1,7% respectivamente. En la última década, estas tasas fueron -1% y 1,7%. Las características principales que se derivan de la evolución de la población en esas dos zonas son:

- i) Crecimiento de la población del municipio de Córdoba superior a la media de la nación a lo largo de los últimos veinte años, aunque inferior en términos absolutos y relativos al experimentado por las grandes áreas metropolitanas.

RESULTADOS DE 7. LA POLITICA DE POLOS.

Hasta la fecha, las medidas de acción regional de la política de polos aplicadas al polo de Córdoba, tienen una vigencia inferior a tres años. Los estudios que se disponen acerca los resultados alcanzados por estas medidas son todavía muy preliminares. En realidad durante el período de tiempo transcurrido desde la creación del polo de Córdoba, solo se han resuelto dos concursos o convocatorias de ofertas, de los cuales se ofrece un resumen en el cuadro nº 1. En la actualidad se halla todavía en trámite de aprobación un tercer concurso convocado en Noviembre de 1972. De las características de las empresas concursantes al polo de Córdoba y que se sintetizan en el cuadro anterior, se desprende en primer lugar, la importancia de las actividades industriales encuadradas en los sectores siderometalúrgico y de la alimentación, sobre todo de este último, en relación al número de puestos de trabajo; y en segundo lugar, el hecho de que se mantenga la característica general ya observada para los demás polos, de altos promedios de inversión por puesto de trabajo creado -industrias intensivas en capital- según se deduce tanto en el caso de considerar los proyectos aprobados -2,5 millones de promedio- como si se tiene en cuenta sólo los proyectos en funcionamiento -3,2 millones-. La mayor parte de estos proyectos en funcionamiento todavía no se hallan totalmente realizados y los resultados conseguidos en este aspecto son por tanto poco significativos (2).

DESARROLLO URBANO.

8. Analizando concretamente el desarrollo urbano del municipio de Córdoba, según los datos resumidos en el cuadro nº 3 del Anexo, se puede observar como características diferenciales del mismo dentro del conjunto de las áreas metropolitanas españolas, las siguientes:

-
- (2) De los proyectos en funcionamiento, solamente una parte muy reducida se hallan efectivamente realizados. Según información facilitada por la Comisaría del Plan, en 31 del XII de 1972 solo se había realizado una inversión de 1.003 millones de pesetas y se habían ocupado 182 puestos de trabajo.

RESULTADOS DE LOS DOS PRIMEROS CONCURSOS

SECTORES	PROYECTOS APROBADOS		PROYECTOS EN FUNCIONAMIENTO			
	Nº de empresas	Inversión 10 ⁶ ptas.	Nº puestos de trabajo.	Nº empresas	Inversión 10 ⁶ ptas.	Nº puestos de trabajo.
Alimentación	14	1.399	1.551	7	510	948
Textil y confección	2	408	89	1	117	13
Madera y Mueble	-	-	-	-	-	-
Papel, prensa y artes gráficas	2	136	49	1	60	-
Químicas	5	420	207	2	82	29
Material de la construcción.	1	40	31	1	40	31
Siderometalúrgico	5	1.642	658	3	1.191	207
Varios	7	2.766	299	6	2.684	217
TOTAL	36	7.276	2.884	21	4.684	1.445

Fuente: Gerencia del Polo de Córdoba.

ANEXO

Cuadro nº 1

Ingresos per cápita. Tasas anuales de crecimiento.

(en %)

	<u>1955-64</u>	<u>1964-69</u>
Córdoba	3, 19	13, 6
Huelva	2, 43	11, 8
Madrid	9, 34	8, 8
España	5, 08	12, 0

Fuente: Banco de Bilbao, op. cit.

Cuadro nº 2

Estructura del Empleo por Sectores

(en tantos por ciento del empleo total).

	<u>1960</u>			<u>1969</u>		
	Primario	Secundario	Terciario	Primario	Secundario	Terciario
Córdoba	56, 3	16, 4	27, 3	46, 9	23, 0	30, 1
Huelva	46, 6	21, 9	31, 5	38, 9	28, 8	32, 3
Madrid	7, 7	33, 4	58, 9	3, 9	40, 1	56, 0
España	40, 9	24, 9	34, 2	30, 5	34, 2	35, 3

Fuente: Banco de Bilbao. op. cit.

CUADRO N° 3

DISTRIBUCION Y DOTACION DE SUELO URBANO, SEGUN USOS (ámbito urbano)

GRANDES AREAS METROPOLITANAS		AREAS METROPOLITANAS		AREAS URBANAS								
MADRID		MEDIA NACIONAL		CORDOBA (1966)		MEDIA NACIONAL		HUELVA (1969)		MEDIA NACIONAL		
		Dota-- ción (en m2/hab.)	Dista-- ción (en m2/hab.)	Dota-- ción (en m2/hab.)	Dista-- ción (en m2/hab.)	Dota-- ción (en m2/hab.)	Dista-- ción (en m2/hab.)	Dota-- ción (en m2/hab.)	Dista-- ción (en m2/hab.)	Dota-- ción (en m2/hab.)	Dista-- ción (en m2/hab.)	
USOS DEL SUELO												
1. Servicios	8,8	4,7	6,9	3,5	7,3	4,6	7,8	4,3	7,4	4,6	8,8	6,0
1.1. Públicos	6,0	3,2	3,9	2,0	4,4	2,8	4,3	2,4	3,9	2,4	4,9	3,3
1.2. Religiosos	0,4	0,2	0,4	0,2	1,2	0,7	1,2	0,6	1,6	1,0	1,6	1,1
1.3. Militares	1,1	0,6	1,8	0,9	1,0	0,6	1,6	0,9	1,4	0,9	1,7	1,2
1.4. Cementerios	1,3	0,7	0,8	0,4	0,7	0,5	0,7	0,4	0,5	0,3	0,6	0,4
2. Residencia	45,0	24,3	45,8	23,8	56,2	29,7	47,4	26,0	46,6	28,0	49,3	33,7
2.1. Multifamiliar	29,6	16,0	31,1	16,2	24,9	16,0	30,2	16,6	27,4	16,5	27,5	18,8
2.2. Unifamiliar	15,4	8,3	14,7	7,6	21,3	13,7	17,2	9,4	19,2	11,5	21,8	14,9
3. Industria y Almacenaaje	7,7	4,2	12,7	6,6	12,8	8,2	11,9	6,5	7,9	4,8	9,5	6,5
4. Transporte y comunicaciones	15,5	8,3	18,7	9,7	12,6	8,1	15,9	8,7	24,5	14,8	16,3	11,1
4.1. Aéreo	1,7	0,9	2,3	1,2	-	-	0,7	0,4	-	-	-	-
4.2. Terrestre-carreteras	11,5	6,2	13,2	6,9	9,5	6,1	11,6	6,3	15,2	9,2	11,7	8,0
4.3. Terrestre-ferrocarril	2,3	1,2	2,4	1,2	3,0	2,0	2,1	1,2	7,5	4,5	3,9	2,7
4.4. Marítimo	-	-	0,8	0,4	-	-	1,5	0,8	1,8	1,1	0,6	0,4
5. Verde, Deportivo y Recreo	17,7	9,6	9,9	5,1	5,0	3,2	6,9	3,8	12,6	7,5	6,0	4,1
5.1. Público	13,6	7,4	6,6	3,4	4,3	2,7	4,6	2,5	11,5	6,9	3,9	2,7
5.2. Deportivo	3,3	1,8	2,2	1,2	0,4	0,3	0,9	0,5	0,2	0,1	0,9	0,6
5.3. Recreo	0,8	0,4	0,7	0,3	0,3	0,2	0,7	0,4	0,9	0,5	0,8	0,5
5.4. Playas	-	-	0,4	0,2	-	-	0,7	0,4	-	-	0,4	0,3
6. Suelo urbanizado sin ocupar	5,3	2,8	6,0	3,1	16,1	10,3	10,1	5,6	1,0	0,5	10,1	6,9
Superficie Urbana	100,0	54,0	100,0	52,0	100,0	64,0	100,0	54,8	100	60,2	100	68,2
Superficie construída	-	33,2	-	34,0	-	42,4	-	36,8	-	37,3	-	46,1

Fuente: Dirección General de Urbanismo. Inventario del Patrimonio Urbanístico Nacional, Madrid, 1.972.

A N E X O

Cuadro Nº 4

	Población			Tasa anual de crecimiento	
	1950	1960	1970	1950 - 60	1960 - 70
Córdoba					
Municipio	165.403	198.148	235.632	1,7	1,7
Provincia	790.852	798.437	724.116	0,1	-1,0

Fuente: I.N.E. Censos de población.

- i) Elevado porcentaje de su suelo urbano dedicado a residencia, siendo muy importante el porcentaje dedicado a vivienda unifamiliar. La dotación de suelo urbano dedicado a residencia era de casi 30 m²/habitante mientras que la media de las áreas metropolitanas españolas es de 26 m²/hab. y la de Huelva 28 m²/hab.
- ii) Elevado porcentaje de suelo urbanizado sin ocupar. La dotación media del municipio es de 10 m²/hab. y la de las áreas metropolitanas sólo alcanza los 5,6 m²/hab.
- iii) La distribución de usos de suelo urbano en servicios e industria son similares a la del conjunto de áreas metropolitanas mientras que del suelo urbano dedicado para transporte y verde, deportivo y de recreo es algo inferior. La dotación en m²/hab. de suelo urbano según este último tipo de uso es menos de la mitad de la estimada para Huelva.

La conclusión inmediata que se deriva de estos datos es la relativa buena dotación de Córdoba municipio para su desarrollo urbano, habida cuenta del elevado porcentaje que posee de suelo urbanizado sin ocupar y la relativa baja calidad del medio ambiente, debido a la reducida dotación por habitante de espacios verdes y zonas de deportes y de recreo.

4.2.6. Protección del Medio Ambiente.

Córdoba es una ciudad que ha sabido mantener en gran medida el sabor de una ciudad típica andaluza: el barrio de la Catedral (antigua Mezquita) tiene gran densidad de casas palaciales (XVII-XVIII) o solariegas con patios y jardines interiores algunas de las cuales mantiene su condición de vivienda individual en tanto otras han sido ocupadas plurifamiliar

mente en unas condiciones higiénicas infimas. Posee también numerosos restos de la civilización árabe, el principal de ellos la Mezquita, obra cumbre de la arquitectura = hispano-árabe.

Todo el casco antiguo está declarado de interés histórico-artístico por decreto de 1929. Esto significa que queda protegido por la legislación especial bajo la vigilancia de la - Dirección General de Bellas Artes. El plan general de ordenación actualmente vigente, amplió la zona de protección a un área superior.

5. - BREVE EXPOSICION DEL CASO DE MADRID COMO EJEMPLO DE GRAN CIUDAD.

5.1. - ASPECTOS GEOGRAFICOS.

Madrid está situada entre la Cordillera Central y el Valle del Tajo, rodeada de Comarcas Serranas, tierras llanas, campiñas y páramos. El suelo es variado: Tierras pobres, sin capa vegetal, arcillas, pizarras, y roca granítica. El clima, continental con fuertes oscilaciones entre el invierno y el verano. La humedad relativa del aire es pequeña. Existen 2.850 horas al año de insolación.

Madrid es una ciudad solitaria, rodeada de un vacío demográfico. Dentro de la región, en un radio de 150 Km., no hay ninguna otra ciudad que supere los 100.000 habitantes. Getafe, Alcalá y Leganés, núcleos muy próximos a Madrid, son los tres únicos Municipios que sobrepasan los 50.000 habitantes. Existe pues una acusada macrocefalia en esta región central al no existir en la misma otros núcleos equilibradores que puedan servir de base para una ordenación jerárquica, con tamaño suficiente como para desempeñar el papel de lugares centrales de segundo orden.

5.2. - INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS.

CARRETERAS 1. - La infraestructura de carreteras existentes en la provincia de Madrid es de carácter radioconcéntrico, definido por una estrella de siete brazos que son las carreteras nacionales que irradian desde Madrid. Las conexiones entre estos brazos se reducen a carreteras de segundo orden, de poca importancia. Los niveles de servicio o, lo que es lo mismo, el servicio que presta la red de infraestructura en la subregión de Madrid es muy bajo, es decir, la mayoría de sus tramos están en niveles próximos a la congestión en las horas puntas. Es interesante apuntar que aquellos itinerarios que son fluidos en los días laborables se encuentran congestionados en los días festivos, como, por ejemplo, los itinerarios de la sierra y de los pantanos.

Puesto que la red infraestructural de carreteras se estima insuficiente para la población actual y más aún para el crecimiento que se está estudiando, se propone que la creación de la nueva infraestructura, aparte de la programada en la red arterial de Madrid, sirva como modelante y estructurante del nuevo desarrollo metropolitano de Madrid.

FERROCARRILES 2. Entre los transportes públicos por carretera y ferrocarril es el transporte por autobús el que soporta la mayoría de los viajes - que se producen entre el casco urbano y su área metropolitana, y no el ferrocarril, como es lo usual en otras metrópolis europeas del orden de población de Madrid. El ferrocarril es, por tanto, un medio de transporte muy pobre en lo que respecta al transporte de viajeros desde Madrid a sus cercanías y viceversa. Esto ocasiona graves problemas, pues, aparte de que el ferrocarril es un medio de transporte más eficiente en estas distancias, el transporte por autobús está sufriendo al compartir la infraestructura con el transporte privado, la congestión ocasionada por éste.

Cuáles son, pues, las razones de este papel tan débil del ferrocarril en los ámbitos espaciales de la subregión y área metropolitana? Se apuntan dos principalmente: los niveles de servicio - tan bajos ofrecidos por el ferrocarril (así, por ejemplo, baja velocidad, grandes intervalos, etc.) y la ausencia de planeamiento de los núcleos poblacionales alrededor de las estaciones, aumentando y realzando su accesibilidad.

El ferrocarril, es, pues, un medio de transporte a larga distancia por lo que respecta a su comportamiento en la Area Metropolitana de Madrid, ya que la mayoría de los viajes sobrepasan la provincia. Esta situación se verá modificada en un futuro más o menos inmediato, ya que la mayoría de esos viajes se producen entre Madrid y las ciudades costeras, y hoy en día el transporte aéreo está entrando en competencia directa con el ferrocarril en lo que concierne a este tráfico. La distancia de los 400-600 kilómetros es la distancia en la que empieza a ser efectivo el avión y a dejar de serlo el ferrocarril.

AEROPUERTOS 3. - En lo que respecta al transporte aéreo, la subregión de Madrid cuenta con cinco aeropuertos: Barajas, Torrejón, Getafe, Cuatro Vientos y Alcalá de Henares. Barajas es el único con tráfico comercial.

El crecimiento del transporte aéreo de pasajeros en España en la década del 60-70 ha sido el segundo más importante del mundo. El movimiento de pasajeros en Barajas será de 6.000.000 en el 72 y, de acuerdo con las fuentes del Ministerio del Aire, se esperan 24.000.000 para el 85 y 39.000.000 para el 2000. - Para dar una cierta idea, el aeropuerto de Kennedy, de Nueva York, movía en 1969 diecisiete millones de pasajeros/año.

Teniendo en cuenta la infraestructura actual del aeropuerto de - Barajas, se espera que se llegue a la saturación de utilización de dicha infraestructura para el año 1976. Se están previendo - por el Ministerio del Aire dos alternativas para la resolución - de este problema: o bien la creación de una nueva pista paralela al río Jarama, o bien la creación de un nuevo aeropuerto. La creación de una nueva pista crearía problemas al diseño del ac- tual aeropuerto, ya que no fue concebido para unos volúmenes tan elevados, aunque se ampliarán sus terminales de pasajeros. Se considera, pues, indispensable la creación de un nuevo aeropuer- to para la subregión de Madrid. Se han estudiado por el Ministe- rio del Aire diferentes lugares para su localización, habiéndose considerado como óptimos aquellos situados en el sur y suroes- te de Madrid. Existe un triángulo entre Pinto, Torrejón de Ve- lasco y Valdemoro que, por razones de planeamiento, se estima como óptimo para la implantación del nuevo aeropuerto.

Una vez conocida brevemente la situación actual de los distintos medios, se analiza la problemática del transporte en el Area - Metropolitana de Madrid. El transporte actualmente en Madrid - se puede calificar de caótico, debido principalmente al uso del automóvil en una ciudad no prevista para él y a una ausencia de coordinación entre los medios de transporte público. Esto se pue- de observar en la ausencia de terminales de transporte, lo cual

hace que el transporte público esté en inferioridad de condiciones respecto al transporte privado. Junto con esto se observa una falla de jerarquización y especialización de las vías, lo cual provoca un deterioro del medio ambiente y de la vida urbana.

ELECTRICIDAD 4. - En lo que respecta a la infraestructura de energía eléctrica, Madrid se abastece de tres zonas: Noroeste, Levante y zona del Tajo. El consumo de Madrid ha venido creciendo a un ritmo de 12 al 15 por 100 acumulativo anual. En otras metrópolis, el ritmo es del 10 por 100. Es de esperar que este ritmo decrezca en un futuro. En la actualidad, el consumo por hogar en el Area Metropolitana es del orden de 4.000 kwh., siendo la media nacional de 800, y para el año 2000 se prevé un consumo cercano a los 14.000 kwh. Este consumo tan elevado será debido, aparte del crecimiento normal, al posible cambio que se tiene que prever de la calefacción de carbón graso y fuel-oil a la calefacción eléctrica, como lucha contra la contaminación atmosférica.

AGUA 5. - Para el análisis del abastecimiento de agua a la Región Central - se puede separar su estudio según se trate de abastecimientos -- mancomunados o de abastecimientos de un solo núcleo principal. Estos últimos no presentan graves problemas. En lo que concierne a los mancomunados existen cuatro: las mancomunidades de Guadalajara y pueblos del Henares, la de los pueblos de la Sierra del Guadarrama, la de Mora, Consuegra, etc., y la de Madrid y su zona de influencia. La primera se abastece del río Sorbe y manantiales. Tiene un techo de población del orden de los 400.000 habitantes para el año 2000, con dotaciones de 500-600 l. hab./día. La segunda podrá abastecer una población estival para el mismo horizonte de 500.000 personas. La tercera no presenta problemas en un futuro. Por último, se considera el caso de Madrid y zona de influencia. Madrid se abastece de dos sistemas: el Norte, formado por los ríos Jarama, Lozoya, Guadalix y Manzanares, y el Oeste, que comprende los ríos Alberche, Aulencia gramado en la actualidad se podrá abastecer una población al año 2000 de 4.500.000 habitantes, con una dotación de 600 l. hab/día.

Quedan, según previsiones, por tanto, del orden de 3.000.000 de habitantes por abastecer.

La gran reserva de la Región Central está en la zona Oeste, donde se encuentran el Alberche, Tormes, Adjar y Tiétar. El caudal de posible captación de ellos podría abastecer del orden de 4.000.000 de habitantes al año 2000.

Por último, la infraestructura de telecomunicaciones tiene una estructura jerárquica y no impone serias restricciones o condiciones al desarrollo metropolitano y regional. (1).

5.3. - PROCESO DE CRECIMIENTO

REGION

1. -En la provincia de Madrid se concentran las tres cuartas partes de la población regional. Veinte años antes, esta proporción era del 55%. Respecto al total nacional, el peso relativo de la provincia de Madrid ha pasado de 6'8% en 1950 a 11'2% en 1970.

La población de la Región Central registra un notable ritmo de crecimiento (1'8% anual acumulativo de 1950 a 1970) como consecuencia de la fuerte expansión demografica de la provincia de Madrid (3'45% anual en periodo 1950-1970). En este periodo la provincia aumenta en más de 1.800.000 habitantes. Pero el crecimiento de esta provincia es cada vez mas rapido, mientras que en todas las demás de la región, se acelera el ritmo de regresión demografico.

AREA METROPO- LITANA.

2. -El Area Metropolitana de Madrid, delimitada funcionalmente y a efectos estadísticos en el año 1969, mediante aplicación de los criterios de metropolitano de Kingsley Davis, según los estu-

(1) Datos tomados del "Estudio para el planeamiento del Area Metropolitana de Madrid". Revista "Ciudad y Territorio" nº 4-72. Madrid, Diciembre 1972.

dios realizados por la Comisaría del Plan (2), tenía una extensión superficial de 1.308 Km². y una población de 3.340.000 habitantes. La densidad de población por Km². era de 2.553 habitantes, En términos comparativos, el área metropolitana así definida es la tercer área más grande en superficie y la de mayor población y densidad, de todas las áreas metropolitanas españolas .

La renta per cápita de la provincia de Madrid en la que se hallan ubicados todos los municipios del área metropolitana previamente definida, en 1969 era de 76.594 pesetas., siendo la cuarta provincia española con mayor renta -40% superior a la media nacional-. El nivel de bienestar alcanzado en la provincia medido por los indicadores considerados para los casos de Huelva y Córdoba y que para la provincia de Madrid son:

- 69 % de los hogares tienen T.V.
- 60 % de los hogares tienen baño o ducha.
- 19 % de los cabezas de familia tienen estudios medios o superiores.
- El índice de difusión de revistas por 10.000 habitantes es de 2.222.
- El número de médicos especialistas por cien mil habitantes es de 92;

es, en general casi el doble del obtenido como media nacional. En efecto, la mayor parte de los indicadores considerados casi duplican cuando no sobrepasan -como en el porcentaje de cabezas de familia- los valores medios estimados a nivel nacional.

(2) Comisaría del Plan, op. cit. , pag. 234

La población ocupada en la provincia en 1969 era de 1.430.287 - personas y representaba casi el 40% de su población total en ese año. La distribución de esa población por sectores era la siguiente: 3,9% en el sector primario; 40,1% en el secundario y 56% en el terciario -ver cuadro nº 2 del Anexo-. Esta distribución es claramente la de una economía en fase post-industrial -predominancia= fuerte del terciario, con un secundario bastante desarrollado- y - totalmente distinta de la observada para los casos de Huelva y - Córdoba. El hecho de que la provincia de Madrid, sea la provin-- cia española con mayor población ocupada en el terciario tanto en términos absolutos como relativos, se explica por ser la capital= de la nación y localizarse en ella la mayor parte de los servicios que presta la Administración Central. Por otra parte, en la actua- lidad, Madrid es la segunda provincia española, después de Bar- celona, con mayor número de población ocupada en el sector se-- cundario.

EVOLUCION DE LA POBLACION RENTA Y EMPLEO

El crecimiento de la población de la provincia y del municipio de - Madrid, en las dos últimas décadas han sido ambas, más de tres= veces superior a la media de la nación. En la década 1950-60, la= tasa anual de crecimiento de la provincia fué del 3% y 3,4% la del municipio. En la década 1960-70 el orden se invirtió y la mayor - tasa anual correspondió a la provincia con el 3,7% mientras que - para el municipio se mantenía el 3,4%. En realidad, la provincia de Madrid es la provincia que ha mostrado mayor tasa anual de - crecimiento de población durante la última década. Este especta- cular crecimiento, que en los últimos años ha significado un incre- mento de su población superior a las 100.000 personas anuales, - -- en su mayor parte se debe -alrededor de un 60%- a las migra- ciones de población de otras provincias, principalmente de las cir- cundantes a Madrid. Desde el punto de vista de la delimitación -

funcional del área metropolitana, aplicando los criterios de Kingsley Davis, la superficie de la misma, durante los años 1965-69 pasó de 1.184 Km². a 1.308 Km²., debido a la incorporación de nuevos municipios cuyas características de metropolitano de su población cumplían con aquellos criterios.

El crecimiento de la renta per cápita de la provincia de Madrid durante el período 1955-64 fué casi el doble de la media nacional y casi tres veces superior a la de Córdoba -ver cuadro nº 1 del Anexo-. Sin embargo, durante el período 1964-69 su tasa anual de crecimiento del 8,8% fué inferior a la media nacional -12%- y a las de Córdoba -13,6%- y Huelva -11,8%-. Esto se explica en gran parte por el hecho previamente mencionado de las fuertes migraciones de población que afectaron en distinto sentido al crecimiento de población de estas provincias y por tanto al crecimiento de su renta per capita. Los cambios en la evolución del empleo que acompañaron a estos crecimientos de población y renta, se reflejan en la evolución de la distribución de la población ocupada en los tres sectores en los años 1960-69 -ver cuadro nº 2 del Anexo-. De esta evolución se deduce el mayor crecimiento de la población ocupada en el secundario -fuerte desarrollo industrial- en detrimento principalmente del sector agrícola y una disminución relativa del sector terciario.

Bajo un punto de vista prospectivo, se ha estimado que la población del área metropolitana de Madrid, en 1985, superará los seis millones de habitantes. Uno de los principales problemas con que se enfrenta el planeamiento urbano de esta gran área es por tanto, el de determinar y orientar la localización de nuevos servicios y actividades económicas y sociales a que ello dará lugar y también a efectos de alcanzar una cierta eficiencia social en su distribución espacial así como

de mantener unos mínimos de accesibilidad y calidad de vida - dentro de esa gran aglomeración urbana.

DESARROLLO URBANO.

En la actualidad la distribución y dotación de suelo urbano del - municipio de Madrid, según los distintos usos, -cuadro nº 3 del Anexo- muestra en relación al conjunto de áreas metropolitanas españolas que las mayores diferencias por exceso en dotaciones de suelo urbano son las de: Servicios -4,7 m²/hab. - y Zonas - Verdes, deportivas y de recreo -9,6 m²/hab. -. Por otro lado - las relativas/^{menores} dotaciones corresponden a: Industria y Almacenaje -4,2 m²/hab. -, Transportes y Comunicaciones -8,3 m²/hab. - y Suelo urbanizado sin ocupar -2,8 m²/hab. -. La capitalidad - de Madrid con la localización de los servicios de la Administra- ción Central explica la mayor dotación de este municipio en sue- lo urbano destinado a Servicios. La menor dotación en suelo des- tinado a industria y almacenaje se explica porque una parte im- portante de las industrias del área metropolitana de Madrid, se hallan localizadas en otros municipios distintos al de Madrid - -único que se considera en este caso-. La baja dotación de sue- lo urbanizado sin ocupar, es fácilmente explicable por otra par- te, por la elevada tasa de crecimiento de la población en él asen- tada durante los últimos años como ya se ha puesto en evidencia anteriormente.

5.4. -PLANIFICACION URBANISTICA.

EL PLAN GENERAL 1. -Las primeras ideas de planificación de conjunto de toda la - DE 1942. ciudad, superada la mentalidad de los ensanches del siglo XIX, se producen alrededor de 1929, con el concurso internacional convocado por el Ayuntamiento, que fué declarado desierto. - Con base en aquellas ideas, ya durante la segunda Republica, se empieza a trabajar en un Plan General de la ciudad y en Plan Regional. Estos trabajos quedan interrumpidos por la - Guerra Civil y al término de esta, en 1939, se crea la Junta de reconstrucción de Madrid y se acomete la redacción del - Plan General que fué acabado en 1942 y aprobado en 1946.

Este plan preveía un crecimiento de la ciudad de 1.630.000 habitantes para 1950; para 1960 preveía que se alcanzarían las 2.060.000 y para 1980 los 3.000.000 habitantes.

Este plan recoge las ideas anteriores a la guerra civil y pretende detener la expansión de la ciudad marcando unas zonas para completar el recinto central hasta los 2.000.000 de habitantes, cerrándolo perimetralmente con un anillo verde y una carretera de circunvalación, más allá de los cuales se situaban los "poblados satélites", o núcleos autosuficientes comunicados con el centro por vías radiales y entre sí por una vía periférica. Se trata pues de una aplicación muy ortodoxa de un esquema teórico muy conocido y divulgado por los tratadistas del primer tercio de siglo.

Con el plan se creó la Comisaria General para la Ordenación Urbana que inició una política de preparación de suelo urbanizado para viviendas de urgente construcción por el grave déficit ocasionado por la guerra y la incipiente inmigración. Esta actuación se extendió a un total de unas 9.000 hectáreas planeadas y urbanizadas, bien de forma directa por la Comisaria, o bien por la iniciativa privada. Esta gestión se desarrolló durante los años 40 y 50, produciéndose graves trasgresiones y alteraciones de las previsiones del plan, que vio desaparecer su estructura teórica y su articulación de espacios urbanizables separados por anillos y zonas verdes.

LA DESCONGESTION². En 1963 se aprueba un nuevo plan que abarca una superficie mayor; el Área Metropolitana de Madrid (definición política y administrativa). Su intención era racionalizar en cierta medida el proceso de crecimiento sufrido y volver a plantear la detención del mismo sobre una escala territorial más amplia. Pero antes conviene hacer referencia a la operación denominada "Descongestión Industrial de Madrid," planteada inicialmente como una medida estratégica de política urbanística.

En efecto, en 1958, a propuesta del Ministerio de la Vivienda se planteó la necesidad de contener la inmigración mediante la fijación de la misma por la creación de nuevos núcleos capaces de

atraer excedentes demograficos sin base económica.

Con base en los estudios correspondientes, se abordó el problema de la localización de estos núcleos, encontrandose como áreas más adecuadas los Valles del Tajo, del Guadiana y del Duero, y finalmente se fijaron en el año 1959 cinco núcleos, con el criterio de que no fueran absolutamente nuevos, sino que contasen con el apoyo de una población existente. Estos cinco núcleos fueron: Guadalajara, Toledo, Manzanares, Alcazar de San Juan, y Aranda del Duero, cuyo emplazamiento se determinó en relación con factores geograficos y de accesibilidad. Se pensaba con esta operación atraer una parte tal de la inmigración prevista, que la población de tres millones que el plan de 1942 estimaba para 1980, se alcanzaría en 1990.

Esta operación estaba basada en la capacidad del Ministerio de la Vivienda en cuanto a la preparación de suelo urbanizado para recibir la instalación industrial y las necesarias viviendas.

Aunque la operación interesa territorialmente a cinco provincias está concebida como un conjunto de acciones puntuales sin acompañamiento alguno de otro tipo de medidas generales que complementen una autentica planificación regional.

Los datos correspondientes a los polígonos en desarrollo por el - Insitituto Nacional de Urbanización del Ministerio de la Vivienda son los siguientes:

Guadalajara.

Polígono "Balconcillo".

Superficie total 177 Ha.

Zona residencial 127'6 Ha.

Zona industrial 94'4 Ha.

Población prevista: 60.000 habitantes.

Puestos de trabajo previstos en la industria: 4.000

Polígono "Henares".

Superficie totalmente industrial 99'5 Ha.

Puestos de trabajos en la industria: 8.000

Toledo

Polígono de Toledo.

Superficie total: 670 Ha.

Población prevista: 90.000 habitantes.

Puestos de trabajo en la industria: 25.000

Manzanares

Polígono de Manzanares

Superficie total: 422'9 Ha.

Zona residencial y zonas verdes: 259'7 Ha.

Zona industrial: 163'1 Ha.

Población prevista: 80.000 habitantes.

Puestos de trabajo en la industria: 13.000

Aranda de Duero

Polígono "Allende Duero"

Superficie total: 272 Ha.

Zona residencial: 165 Ha.

Zona industrial: 107 Ha.

Población prevista: 80.000 habitantes.

Puestos de trabajo en la industria: 10.000

Alcazar de San Juan

Polígono "Alces"

Superficie total: 501'6 Ha.

Zona residencial y zonas verdes: 399'2 Ha.

Zona industrial: 102'3 Ha.

Población prevista: 80.000 habitantes.

Puestos de trabajo en la industria: 9.000

EL PLAN DE
1963.

1. - Como ya hemos dicho el plan de 1963 volvía a insistir en el propósito de reducir el crecimiento de Madrid. Para ello se aconsejó la creación de nuevas ciudades en los Valles de los ríos Henares y Tajo, para una capacidad de cerca de 1.000.000 habitantes, en desarrollo y ampliación de la política de descongestión industrial de que acaba de hablarse.

Para Madrid capital se calculó una población de unos 5.000.000 millones de habitantes en el año 2000. En consecuencia el plan preveía superficies urbanas necesarias para ubicar esta población, con densidades medias elevadas, consecuencia de unas ordenanzas antiguas que no contemplaban el problema creado por el aumento espectacular del parque de automoviles.

No deja de extrañar al observador actual esta insistencia en la idea descentralizadora, a pesar de que en el momento de redactarse el plan podía haberse la dificultad con que tropezaba la -- "descongestión industrial", para cumplir sus fines de atraer industria y población, a pesar del importante esfuerzo de creación de grandes y buenas infraestructuras en los polígonos del Instituto Nacional de Urbanización.

No se construyeron las nuevas ciudades en la región, y por otra parte la tasa de crecimiento se elevó notablemente sobre la prevista en el plan (la población actual excede en un 30% de la calculada en el plan para la fecha actual). La centralización administrativa en la capital continua produciendo el efecto polarizador mas importante del país sobre personas y actividades. La concentración actual ha aumentado hasta el punto de que Madrid es la segunda provincia industrial de España. A pesar de eso el mayor porcentaje de la población activa está en el sector de los servicios, con un 60% del total, que indica que Madrid es el centro administrativo mas importante del país.

Consecuencia de todo lo anterior es la fuerte presión a que se hallan sometidas las no muy abundantes áreas calificadas como edificables en el plan. Este problema ha tenido como consecuencia la fuerte densificación de las zonas madrileñas centrales, que

padecen una gran congestión.

Otra consecuencia es lo que podría llamarse el desbordamiento urbanístico de Madrid. En los núcleos que rodean a la ciudad, situados dentro su Area Metropolitana, los desarrollos de la urbanización, con modificación de las previsiones del plan de 1963 han sido muy grandes, y hoy se encuentran en construcción barrios que podrán alojar poblaciones de mas de 60.000 habitantes cada una.

Por otra parte, y para un sector de la población de nivel económico más elevado se ha desencadenado últimamente el proceso de la suburbanización, especialmente en las zonas del cuadrante noroeste entre la ciudad y la sierra, con un elevado número de urbanizaciones de baja densidad, para las que no existe planeamiento general que permita su adecuada ordenación.

El plan de 1963 se presenta hoy como un documento superado por la realidad y maltratado en sus aspiraciones por el proceso real de desarrollo de la ciudad. En estos momentos está/^{en} estudio el tercer plan de Madrid, que se plantea antes que nada como un plan regional de la Región Central.

En cuanto a la operación de la descongestión industrial de Madrid, la realidad ha demostrado durante el tiempo transcurrido, que la misma estaba planteada sobre supuestos en gran medida idealistas, a los que no ha respondido la real evolución de los hechos. Aparte de los motivos de carácter general, de los que ya se hizo mención en la introducción general de este trabajo, y que ponen de manifiesto la discrepancia existente entre los planteamientos teóricos de una política urbanística ingenuamente voluntarista y la forma en que políticamente se condujo después la planificación del desarrollo económico, que llevó en cierta medida a la concentración en las grandes ciudades, puede señalarse aquí el hecho concreto de la inexistencia de una auténtica con--

ciencia política en relación con la necesidad de la descongestión, y por lo tanto, la ausencia igualmente, de un verdadero respaldo para la operación. La falta de concordancia de la preparación de suelo urbanizado por el Instituto Nacional de Urbanización, con la política de localización industrial, dirigida desde el Ministerio de Industria, a pesar de la Comisión Interministerial creada para coordinar toda la operación, ha determinado en una gran medida el evidente fracaso, en líneas generales, de esta operación. Así, las grandes infraestructuras preparadas, se encuentran desaprovechadas, en una gran parte, a pesar de que, a excepción del caso de Guadalajara, dichas infraestructuras no han sido realizadas nada mas que sobre pequeñas porciones del terreno adquirido. Así por ejemplo en el caso de Toledo de las 670 Has. adquiridas sólo 49,85 han sido urbanizadas, y están siéndolo en este momento otras 157,79. En Manzanares de las 422,9 Has. adquiridas se han urbanizado 108,18. En Aranda de Duero de las 272 Has. adquiridas, se han urbanizado 46,61, y están en urbanización otras 100. Finalmente en Alcázar de San Juan, de las 501,06 Has. adquiridas, se han urbanizado 76,98. El caso de Guadalajara es absolutamente diferente puesto que por tratarse de la actuación mejor relacionada con Madrid, y por haberse producido a lo largo del Valle del Henares, por el que discurren la Carretera Nacional Madrid-Barcelona y la línea férrea con el mismo origen y destino, se ha producido la existencia de un importante "Corredor" de extensión de Madrid cuyo terminal está precisamente en Guadalajara. Las actuaciones del Instituto Nacional de Urbanización en esta ciudad se encuentran prácticamente ocupadas por la edificación de industrias y viviendas, e incluso existe demanda local para que vuelva a actuar el Instituto, ampliando sus polígonos. Se trata de un hecho único en la operación de la descongestión - cuyas causas pueden atribuirse claramente a la irradiación de Madrid.

REVISION -
DEL PLAN -
DE 1.963.

3. Por todo lo que se lleva dicho puede comprenderse que el Plan de 1963 aparece hoy como un documento superado por la realidad en todas sus previsiones, y es necesario proceder nuevamente a su revisión.

Los estudios iniciados en este sentido, quieren ser más realistas y partir del hecho consumado y aceptado del ingente crecimiento que espera todavía a la ciudad, y de la incapacidad existente para dominar este crecimiento de una manera absoluta , tal como exigía una política de descongestión sobre núcleos urbanos nuevos.

En vez de esto lo que se plantea ahora es una política de ordenación regional. Es toda la región central la que debe ser englobada en la planificación de Madrid, aprovechando los efectos de la vitalidad de esta ciudad para conseguir vitalizar a su vez una región debil económica y demográficamente. Estos efectos, que se dejan sentir ya espontáneamente por irradiación , como hemos visto que ocurría en el caso de Guadalajara pueden y deben ser ordenados encauzados y racionalizados. El plan deberá ser estudiado como un conjunto regional, sobre una estrategia polinuclear servida por una amplía red infraestructural

A la vista de los estudios iniciados en este sentido, no puede por menos de sentirse cierto temor y también cierto escepticismo respecto al futuro de este tercer plan de Madrid y respecto a su capacidad para no correr la misma suerte que sus antecesores. Porque aquí sería necesario hacer una alusión a los defectos estructurales de la Administración española en materia de urbanismo y de ordenación territorial con la acusada y grave tara de la falta de coordinación entre los diversos Ministerios implicados . Es suficiente que la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid haya recibido un encargo del Gobierno en el sentido de preparar ese Plan ?. Quizá pueda decirse que no existe todavía una organización administrativa capaz de responder a una planificación de este tipo . A llenar este hueco viene por ello, la figura del Plan Director de Coordinación , - que aparece en el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, actualmente en estudio por las Cortes. Dicho Plan se configura en sus líneas generales como el instrumento idóneo para una auténtica planificación regional , con encuentro de lo físico y lo económico sobre una unidad territorial definida.

PROGRAMA
ACTUR RE-
FERIDO A -
MADRID.

4. Como ya se dijo en la primera parte de este trabajo, el Decreto-Ley de 27 de Junio de 1970 , facultaba al Ministerio de la Vivienda para= emprender, mediante trámites agilizados y abreviados, una nueva - etapa en esa política de preparación y oferta de suelo que viene prác- ticando desde hace tiempo. Esta nueva etapa se va a caracterizar por la amplitud de las actuaciones y porque la concesión de las mismas, = superando la correspondiente a la época anterior de los polígonos, va a suponer la creación de "Nuevas unidades urbanísticas integradas"= con capacidad de generación de empleo dentro de sí mismas y dotadas de todos los servicios urbanos necesarios para el equilibrio y satis- facción de su población.

Dentro de este programa está la actuación urbanística urgente de - "Tres Cantos". Se trata de una superficie de 1.691 Has. , situada a unos 20 Kms. al Norte de Madrid, bien comunicada por carretera y ferrocarril con la Capital , que una vez adquirida por el Instituto= Nacional de Urbanización , a partir del momento en que se iniciaron - los trámites de expropiación , está siendo urbanizada con arreglo= a un plan de conjunto que establece las siguientes superficies:

Areas residenciales: 364 Has. para zonas intensivas

200 Has. para zonas de baja intensidad.

564 Has. residenciales = 36.000 viviendas.

Densidad sobre zonas urbanas: 255 habitantes por Ha.

Densidad sobre el total de la actuación: 85 habitantes Ha.

Areas industriales:

205 Has. x 100 obreros por Ha. = 20.500 puestos de trabajo.

Población activa:

46% de la población total = 66.240 habitantes

Esta actuación denominada "Tres Cantos", que es la concrección de el programa ACTUR para el caso de Madrid, es decir, la preparación de una especie de ciudad satélite de unos 100.000 habitantes en el - Area Metropolitana , viene a inscribirse dentro de la línea de la po-

lítica de preparación de suelo urbanizado realizada desde antiguo por el Instituto Nacional de Urbanización. Como ya se ha dicho supone - la ampliación de la misma, pero en definitiva es una insistencia en - la fórmula ya ensayada de la oferta de infraestructuras para el asentamiento residencial e industrial, oferta que en sí misma , constituye un instrumento de política destinado a influir sobre la forma del - desarrollo urbano. Y como tal continuación presenta los mismos inconvenientes que ya hemos detectado al analizar la política de polígonos, y que han quedado también patentes, al ver la operación de la - descongestión industrial de Madrid. Estos inconvenientes son, fundamentalmente, la insuficiencia de la existencia de infraestructuras , = como hecho generador de verdadera eficacia en cuanto a la influencia real sobre la forma del desarrollo urbano, por cuanto que la oferta= de infraestructuras debe ir acompañada de otras medidas coordinadas dentro de una estrategia general de la que deben participar todos los organismos implicados . Una insistencia en las actuaciones puntuales, obra de un solo Ministerio, por grandes e importantes que - sean, no puede superar esa incapacidad. Por otra parte está también el tema de la lentitud de la preparación de las urbanizaciones por el Instituto Nacional de Urbanización, que contrasta con el ritmo de crecimiento urbano. Especialmente significativa puede ser la referencia de que la actuación urbanística de "Tres Cantos", una vez - terminada y ocupada, lo cual ocurrirá si todo vá bien dentro de 15 - años, habrá absorbido aproximadamente una población equivalente - a la que crece anualmente Madrid.

Por otra parte no puede dejar de señalarse en este caso, que la actuación urbanística de "Tres Cantos" , por plantearse fuera de los - límites del plan de ordenación vigente de 1963, y antes de que esté elaborado el nuevo plan que vendrá a sustituirle, se plantea nuevamente como una acción puntual, desligada de toda planificación de - conjunto. Es decir que en este caso , la política de preparación de - suelo urbanizado no sigue en coordinación a la política urbanística - de planificación territorial. Es una más de las contradicciones -

que pueden señalarse dentro del tema de nuestro estudio.

Madrid, Julio de 1973

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial.

Informe sobre el desarrollo económico de España. Madrid 1961.

Richardson H. Regional Development Policy in Spain: Background Notes to third Development Plan, O. E. C. D. Mission, Mayo-Junio, 1970.

Comisaría del Plan. III Plan de Desarrollo Económico y Social, - Madrid, 1972.

Instituto de Desarrollo Económico. Evaluación Económica de los - Polos de Desarrollo, Madrid, 1972.

Banco de Bilbao. La renta nacional y su distribución provincial. - Años 1960-64 y 69

Sainz de Buruaga, G. Polos y acción regional ante el III Plan. Infor- mación Comercial española 1972.

Richardson H. "Some aspects of regional development policy in Spain in the context of the third Development Plan. A Report for OCDE, - 1972.

Fernando Fernández Cavada. Planificación Territorial y Programa- ción Económica. Ciudad y Territorio nº 2 Madrid, 1969.

Fernando Fernández Rodríguez. La política regional de los planes - españoles de desarrollo. Boletín de Estudios Económicos nº 86. Ma- drid 1972.

Fernando de Terán. Descongestión industrial, zonificación y urbanismo. Economía industrial. Número 97. Enero 1. 972. Madrid.

Comisión de planeamiento y coordinación del Area Metropolitana de Madrid. Estudio para el planeamiento del Area Metropolitana de Madrid. Ciudad y Territorio. Madrid, 1972.

Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid. Informe sobre la situación urbanística del Area Metropolitana de Madrid.

O. C. D. E. Caractéristiques de la politique de développement régional de l'Espagne. Marzo 1. 973.

Fernando de Terán. Trends and policies of urban development in Spain. (A report for the U. N. O.) 1. 973.

Fernando de Terán. Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española. Servicio de Publicaciones. Ministerio de la Vivienda. Madrid 1973.

H. W. Richardson: "Regional Development Policy in Spain"

"Urban Studies". Volume 8. Number 1.

February 1971.

John Friedman: "Regional Development Policy". M.I. T. 1966

Friedman and Alonso: "Regional Development and Planning"

M.I. T. 1964.